UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Les Pouvoirs de Police Judiciaire et d'Instruction préparatoire des Préfets

[Article 10 (Loi du 25 Mars 1935, art. 6) du Code d'Instruction Criminelle]

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 23 Février 1937
à 15 heures

PAR

GEORGES DILHAC

JURY :

M^me^ LAGARDE, *Professeur.*
MM. ROUSSEAU, *Professeur.*
BOUZAT, *Professeur, Président.*

IMPRIMERIE PROVINCIALE DE L'OUEST
14, rue du Pré-Botté
RENNES

1937

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542723_0040

Les
Pouvoirs de Police Judiciaire
et
d'Instruction préparatoire
des Préfets

[Article 10 (Loi du 25 Mars 1935, art. 6)
du Code d'Instruction Criminelle]

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE ET A MA MÈRE,
JE DÉDIE CE MODESTE OUVRAGE
EN TÉMOIGNAGE
DE MA PROFONDE RECONNAISSANCE

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Les Pouvoirs de Police Judiciaire et d'Instruction préparatoire des Préfets

[Article 10 (Loi du 25 Mars 1935, art. 6) du Code d'Instruction Criminelle]

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 23 Février 1937 à 15 heures

PAR

GEORGES DILHAC

JURY :

M^me^ LAGARDE, *Professeur.*
MM. ROUSSEAU, *Professeur.*
BOUZAT, *Professeur, Président.*

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

L'article 10 du Code d'Instruction Criminelle, texte célèbre par les discussions passionnées qu'il a suscitées [1], confère aux Préfets des pouvoirs de police judiciaire et d'instruction préparatoire. Son abrogation réclamée pendant plus de cinquante ans par d'éminents parlementaires, tels que Clemenceau, Briand, Poincaré, a été réalisée par la loi du 7 février 1933. Deux ans après, la loi du 25 mars 1935 (art. 6) rétablissait sous de strictes conditions, l'article 10 du Code d'Instruction Criminelle [2] mettant, de nouveau, en question la controverse des pouvoirs judiciaires des Préfets. Il nous a paru, particulièrement intéressant de rechercher, si la solution apportée par la loi nouvelle pouvait être considérée, à juste titre, comme une heureuse transaction entre les prétentions de l'Administration Préfectorale et les tendances individualistes et libérales de notre époque.

Si l'article 10 ancien apparaissait le symbole de l'arbitraire et de l'ingérence flagrante du Gouvernement dans les affaires de la Justice, il est certain que les dispositions actuelles de l'article 10 ne permettent plus les mêmes critiques ou en diminuent sensiblement la portée. La lutte, si acerbe, entre partisans et adversaires de l'article 10, semble sur le point de s'atténuer. La mystique de la liberté ne domine plus, comme autrefois, les polémiques de nos hommes politiques et de nos juristes. Aussi bien, la justification des pouvoirs judiciaires des Préfets se pose-t-elle sur un plan plus réaliste. Les pouvoirs conférés

(1) Voir Revue Pénit. 1901. Revue Critique, 1903-4. Bull. Soc. d'Etudes Législatives, 1927.

(2) Voir page 34 le texte de l'article 10 nouveau.

aux Préfets par l'article 10 trouvent-ils leur fondement dans la nécessité de défense de l'Etat et la légitimité même de l'intervention préfectorale? Doivent-ils être limités dans leur exercice et dans quelle mesure? Telles sont les questions que nous aurons à résoudre.

Le problème plus particulièrement juridique de l'analyse des pouvoirs de police judiciaire et d'instruction préparatoire des Préfets sera l'objet de la deuxième partie de notre travail. Nous étudierons successivement le droit d'action directe et le droit de réquisition des Préfets.

Nous constaterons que les pouvoirs conférés aux Préfets, par l'article 10, sont, essentiellement, *personnels* et *subsidiaires*, et que la loi du 25 mars 1935 (art. 6) a accusé très nettement ce dernier caractère. Hors de la hiérarchie judiciaire, les Préfets possèdent, cependant, des pouvoirs judiciaires qu'ils cumulent avec leur qualité de chef de la police administrative : nous aurons à déterminer le champ respectif de chacune de ces attributions. Puis, après un examen des conditions de fond et de forme imposées aux Préfets, dans l'exercice de leurs pouvoirs de police judiciaire, nous envisagerons la question de la responsabilité préfectorale et de sa mise en œuvre. Il nous restera, enfin, à rechercher si les Préfets, en exerçant leur droit de réquisition, communiquent leurs pouvoirs à leurs subordonnés ou les mettent en demeure d'agir dans la limite de leur compétence.

Nous espérons ainsi, avoir tracé, aussi clairement que possible, les pouvoirs judiciaires des Préfets, et apporté la preuve certaine de leur utilité.

Qu'il nous soit permis, en terminant, de remercier M. le Professeur Bouzat, pour la bienveillance toute particulière qu'il nous a témoignée.

PREMIÈRE PARTIE

Justification des Pouvoirs Judiciaires des Préfets

A côté de la théorie, il y a la pratique : il y a la nécesité de gouverner.

[Rapport de M. Boivin Champeaux au Sénat, sur l'art. 10. *J. O.* 22 décembre 1934. Sénat. Débat. Page 1480].

CHAPITRE PREMIER

Fondement des Pouvoirs Judiciaires des Préfets

SECTION I. — *La nécessité de l'article 10.* — § I : Les services rendus par l'emploi de l'article 10. — § II : Les conséquences de l'abrogation de l'article 10.

SECTION II. — *La légitimité de l'action préfectorale en matière de police judiciaire.* — § I : Les pouvoirs de police judiciaire des Préfets et leurs attributions de Police Générale. — § II : Les pouvoirs de police judiciaire des Préfets et le principe de la séparation des pouvoirs.

SECTION I

LA NECESSITE DE L'ARTICLE 10

§ I. — Les services rendus par l'emploi de l'article 10

Les Préfets au cours du XIX^e^ siècle, spécialement dans la deuxième moitié, et au début du XX^e^, ont fait un usage fréquent de l'article 10, tant en matière politique qu'en celle de droit commun [1].

(1) Voir Rev. Critique 1901. R. ROUGIER, page 554.

En matière politique, les Préfets des départements ont exercé leurs pouvoirs de police judiciaire et d'instruction préparatoire, le plus souvent arbitrairement. A Paris, au contraire, exception faite de quelques abus auxquels il a donné lieu, l'article 10 a rendu les plus grands services [1], en ce qui concerne les *crimes et les délits de droit commun.* Des arrêts ont proclamé avec chaleur la bienfaisance de l'action préfectorale : « ...le droit de saisie a constamment « fourni aux tribunaux des pièces probantes; il est « attesté par l'expérience que, grâce à son exercice, « le Préfet de police s'est montré *l'auxiliaire le plus « actif* de la Justice répressive qu'il concourt à « éclairer... » [2].

L'article 10 était couramment employé, par la Préfecture de Police (environ trois cents mandats par an) [3], en matière *d'espionnage, de paris aux courses, de trafic de stupéfiants, de prostitution.* C'est ainsi que la brigade des garnis et la brigade des mœurs s'en servaient parfois, pour faire des descentes dans les maisons de débauche clandestine; au cas d'insuffisance de preuves, en effet, l'article 10 est indispen-

---

(1) A ce sujet, il y a une trentaine d'années, un haut fonctionnaire de l'Administration préfectorale déclarait : « J'af- « firme que le jour où l'article 10 serait rayé de nos codes, « la Préfecture de Police n'aurait plus qu'à déménager; c'est « le support de ce qu'elle a fait et c'est en même temps le « procédé par où elle seconde la Justice, dans des circons- « tances où la Justice serait, par son caractère, tout à fait « impuissante... »
(Voir Rev. Pénit. 1901, page 216). Cette opinion, pour être ancienne, n'en conserve pas moins une réelle valeur et souligne l'interdépendance étroite qui existe entre l'article 10 et l'institution de la Préfecture de Police.

(2) S. 53. I. 774.

(3) Sénat. Doc. Annexes. Mai 1934, n° 283.

sable : aux termes du décret du 19 juillet 1791 (Titre I, art. 10) les officiers de police judiciaire ne sont autorisés à pénétrer que « *dans les lieux notoirement livrés à la débauche* ».

L'article 10 a été aussi souvent employé pour la recherche des fraudes fiscales (allumettes, tabac), des fraudes en matière de denrées alimentaires (vente de vin aigri, de lait falsifié...). Au cas de résistance des particuliers, de refus de laisser perquisitionner, les officiers de police judiciaire répondent par l'article 10 qui leur « ouvre les portes » [1].

L'article 10, enfin, a été particulièrement utile pour la *répression des attentats anarchistes;* il a permis d'opérer, avec promptitude, des saisies d'engins prohibés ou de dépôts de dynamite et d'arrêter les criminels. On nous permettra de citer, à ce propos, le récit de l'arrestation d'un anarchiste, en 1892, fait par M. Lépine, ancien Préfet de police, à la Société d'Etudes Législatives, le 18 février 1927 : « Henry « jette sa bombe à l'Hôtel Terminus, un jour à « 4 heures; je suis prévenu, aucun juge d'instruction « n'a été nommé. J'ai envoyé mes agents de tous les « côtés, et ils ont arrêté Henry quelques minutes « après l'attentat; mais il n'y avait aucune preuve « précise, on l'avait vu seulement sortir du café. « Mais j'ai appris qu'il y avait au café deux pauvres « vieilles femmes; je les fais cacher derrière un « paravent; Henry est amené, il nie énergiquement; « mais en voyant les deux femmes, il perd la tête et « avoue. Trois heures après, il était à la disposition « de la Justice. Si je n'avais pas eu l'article 10, « comment aurais-je pu arrêter ce gaillard? »

(1) Voir Rev. Pénit. 1901, page 467.

Il est donc incontestable que l'usage de l'article 10 a rendu, à Paris, les plus grands services. En donnant à la police une initiative plus grande [1], il a permis, dans de nombreux cas, la répression de certaines infractions qui, sans lui, aurait été plus difficile ou même impossible.

§ II. — Les conséquences de l'abrogation de l'article 10

Deux mois après la suppression de l'article 10, par la loi du 7 février 1933, la presse en réclamait le rétablissement, accusant les parlementaires de coupables faiblesses [2]. La disparition des pouvcirs de police judiciaire des Préfets avait, en effet, dangereusement amoindri la puissance d'action de la Préfecture de Police. Les événements si graves de Janvier et Février 1934 allaient apporter, au Gouvernement [3], la preuve manifeste de la *nécessité* des pouvoirs de police judiciaire et d'instruction préparatoire des Préfets. Il est indéniable, que si dès le début des troubles, le Préfet de police avait eu la possibilité de se servir de l'article 10, en faisant procéder à des arrestations préventives, l'importance des événements,

---

(1) Selon l'expression, fort juste du Doyen Larnaude, la Préfecture de Police a « *développé une grande partie de ses « services avec l'article 10.* » (Voir Rev. Pénit. 1901, page 678).

(2) Armand, *La loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle*, 1934, page 129.

(3) Dès le 15 mai 1934, M. Chéron, Garde des Sceaux, au nom du Gouvernement, déposait, au Sénat, un projet de loi. dont l'article 6 rétablissait, en partie, et sous certaines conditions, les pouvoirs de police judiciaire des Préfets.

que nous allons retracer, aurait été, dans une large part, atténuée [1].

Au début du mois de janvier 1934, les groupements politiques d'extrême droite et d'extrême gauche exploitant la nervosité du public par de violentes campagnes de presse, la crise économique, les événements politiques (chute du Cabinet Chautemps, départ de M. Chiappe de la Préfecture de Police), déclanchèrent une série de manifestations, d'un caractère d'exceptionnelle gravité, qui devaient aboutir aux émeutes sanglantes et révolutionnaires du *6 Février* et jours suivants.

En pareil cas, et c'était là un usage courant avant l'abrogation de l'article 10, le Préfet de Police faisait arrêter un certain nombre de meneurs, de militants, pour empêcher l'extension des manifestations ou leur renouvellement [2]. Pour établir l'inculpation, la police se servait de ce que l'on appelle les « *carnets* »; ce sont des registres sur lesquels figurent des noms de dirigeants d'organisations politiques, des noms de suspects considérés comme dangereux pour la sûreté de l'Etat, et destinés à être arrêtés dans des circonstances déterminées.

Chaque individu possède une fiche sur laquelle sont relatés ses faits et gestes susceptibles de tomber sous le coup de la loi pénale. Quand on veut arrêter une de ces personnes, on consulte sa fiche; le plus

(1) M. Frot, à la Commission d'enquête du 6 février 1934, ne cacha pas sa pensée : « On aurait pu faire autrefois, des arrestations en masse couvertes par la loi la plus absolue, au temps de l'article 10. L'article 10 a disparu. Je crois qu'en ce moment, on en réclame avec impatience le rétablissement. »

(2) M. Chiappe, ancien Préfet de police, se servit fréquemment de ce procédé des *arrestations préventives*.

souvent, on y trouve la trace d'un délit et le Préfet de police, en vertu de l'article 10, fait procéder à l'arrestation.

Que fit et que pouvait faire la Préfecture de Police, au cours des événements de Janvier-Février 1934, au point de vue des détentions préventives, alors que les pouvoirs de police judiciaire avaient été retirés aux Préfets? D'après M. Perier, Directeur des renseignements généraux, des arrestations préventives furent faites le 27 janvier 1934 « *devant le domicile* » à l'occasion de la manifestation projetée, conjointement par l'Action Française, la Solidarité Française et les Contribuables. Après les émeutes du 6 février, dans la nuit du 6 au 7, pour « empêcher les manifestations de se reproduire », selon l'expression de M. Daladier, des ordres furent donnés par M. Frot, ministre de l'Intérieur, à M. Bonnefoy-Sibour, Préfet de police, pour qu'il fasse procéder à des arrestations préventives de militants, soit « devant le domicile », soit « à l'entrée des sièges d'organisations, soit aux abords « des lieux de manifestations » [1]. Le lendemain matin, les arrestations préventives commencèrent et se poursuivirent jusqu'aux environs de midi. C'est ainsi que (d'après un rapport de police du 8 février), *conformément aux instructions reçues,* MM. Jacques Ditte, Vinceguide, Pierre Besançon, de Franqueville ont été appréhendés, alors qu'ils quittaient leur domicile.

Il est certain que ces arrestations, ordonnées à la dernière extrémité, étaient illégales et arbitraires depuis l'abrogation de l'article 10; mais elles étaient

(1) Doc. Parlement. Chambre, 17 mai 1934, page 694.

conformes à des précédents. M. Frot, qui avait pris à son compte la responsabilité de ces actes, dans ses déclarations à la Commission d'enquête du 6 Février, n'hésita pas à reconnaître qu'il avait passé « *à côté de* « *la légalité,* pour éviter des choses beaucoup plus « graves ».

Section II

LA LEGITIMITE DE L'ACTION PREFECTORALE EN MATIERE DE POLICE JUDICIAIRE

§ I. — Les pouvoirs de Police Judiciaire des Préfets et leurs attributions de Police Générale

Les Préfets jouissent, dans leur département, d'une situation éminente; agents politiques et fonctionnaires administratifs, ils sont investis d'attributions nombreuses et importantes. Ils nomment à un grand nombre d'emplois, dirigent ou contrôlent certains services d'intérêt général (Services Pénitentiaires, d'Assistance...; ils exercent la *Police Générale.*

Pour notre part, les attributions de Police Générale des Préfets justifient et légitiment les pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 10 nouveau. Peut-on, en effet, logiquement refuser aux Préfets la faculté de pratiquer des perquisitions, des saisies, des arrestations... dans le domaine restreint des *crimes et des délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat,* alors qu'ils ont la charge de prévenir et de surveiller toutes les agitations et toutes les manœuvres destinées à compromettre l'*Ordre Public?..*

Les pouvoirs de police des Préfets, bien que très larges, sont, cependant, notablement inférieurs à ceux des Intendants de Province, sous l'Ancien Régime. On sait, en effet, que les Intendants de Province, ancêtres directs de nos Préfets, possédaient, sur tous les magistrats de leur généralité, un droit de surveillance qui pouvait aller de la simple remontrance à la suspension d'exercice [1]. Ils pouvaient juger eux-mêmes les crimes contre la sûreté de l'Etat, faire partie des Cours et Tribunaux, enfin, faire arrêter, même en dehors des cas prévus par les lois et coutumes, les gens réputés suspects, les espions, les criminels.

Les Préfets, en leur qualité de chef de la police administrative, ne possèdent pas de telles prérogatives; ils sont chargés d'assurer l'application des lois et règlements et de veiller à la sûreté de l'Etat, par la surveillance des complots, des attentats, de l'espionnage [2]. L'article 10, en leur permettant d'accomplir certains actes d'instruction préparatoire, en ce qui concerne les crimes et les délits contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, complète heureusement leurs pouvoirs de Police Générale.

A Paris, le Préfet de police jouit d'une situation particulièrement prépondérante; il assume la lourde charge de maintenir l'ordre public dans la capitale et dans le département de la Seine. Grâce à la Préfecture de Police, il est renseigné directement,

---

(1) Remarquons que Napoléon, lors de la discussion de l'article 10 au Conseil d'Etat, en 1804, demanda qu'un pareil droit fût accordé aux Préfets.

(2) Voir Cours de Police administrative et judiciaire, par P. Caullet. Paris 1930, page 81.

notamment par le *Service des Renseignements Généraux,* sur tout ce qui peut l'intéresser, en matière d'attroupements, de grèves, de réunions publiques, de complots ou d'attentats contre la sûreté de l'Etat. Il apparaît, dès lors, indispensable que le Préfet de police puisse ordonner *immédiatement,* s'il y a lieu, certaines mesures d'instruction, sous peine, par une action trop lente, de ne pouvoir agir utilement.

§ II. — Les pouvoirs de Police Judiciaire des Préfets et le principe de la séparation des pouvoirs

L'article 10 — c'est là une critique souvent formulée par ses adversaires — constitue la « *négation absolue* » du principe de la séparation des pouvoirs [1]. Accorder à des agents directs du pouvoir exécutif le droit de prescrire certaines mesures, telles qu'arrestations, détentions..., si graves pour la liberté individuelle, c'est laisser le champ libre à l'arbitraire. De telles assertions sont-elles fondées aujourd'hui?

Le principe traditionnel de la séparation des pouvoirs, tel qu'il a été formulé par Montesquieu [2] et par diverses Constitutions [3], a pour but de confier, à des organes distincts et jouissant les uns à l'égard des autres d'une certaine indépendance, les trois fonctions de l'Etat, *législative, exécutive* et *juridictionnelle.* Cependant, une partie de la Doctrine, se

(1) Voir Rapport de M. Busson-Billault. Sénat 1921. Annexe n° 256.

(2) Montesquieu, *Esprit des Lois.* Livre XI. Chapitre VI.

(3) Voir Constitution du 3 sept. 1791. (Titre III, art. 3, 4, 5), et Constitution du 24 juin 1793.

fondant sur la Constitution de 1875 et sur des motifs rationnels, prétend qu'il n'existe que *deux* pouvoirs distincts dans l'Etat, l'exécutif et le législatif. Telles sont les conceptions en présence. Si, toute discussion à leur sujet nous paraît superflue, comme sortant manifestement du cadre de notre étude, il convient, néanmoins, d'envisager l'article 10 vis-à-vis de chacune de ces deux théories.

a) L'article 10 et la conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs

Si le pouvoir exécutif est chargé de gouverner et de veiller au bon fonctionnement des services publics, le pouvoir judiciaire a pour mission de juger, c'est-à-dire, de rendre des sentences pour assurer le respect de la loi. Dès lors, en quoi l'article 10 peut-il porter atteinte à la Justice? Dans la limite stricte de leur compétence (crimes et délits contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat), les Préfets ne sont que les *auxiliaires* de la Justice : leurs actes ne rentrent-ils pas, vingt-quatre heures plus tard, sous le contrôle et la direction exclusives de l'autorité judiciaire! Par ailleurs, les Préfets en livrant les inculpés aux tribunaux, accomplissent des *actes de police*, c'est-à-dire, *d'administration*, non des *actes juridictionnels*.

Les pouvoirs judiciaires des Préfets, strictement définis par la loi nouvelle, nous paraissent, désormais, en pleine harmonie avec le principe traditionnel de la séparation des pouvoirs.

b) L'ARTICLE 10 ET LA CONCEPTION BIPARTITE DES POUVOIRS

Selon cette théorie, le pouvoir exécutif se subdiviserait en trois branches : le Gouvernement, l'Administration et la Justice. L'autorité judiciaire considérée comme une dépendance du pouvoir exécutif, serait un simple organe d'exécution. Le Gouvernement, par l'intermédiaire des Préfets, userait, en se servant de l'article 10, de *droits légitimes* qui s'expliqueraient, tout naturellement, par l'idée de « *justice retenue* ».

Ainsi, que l'on adopte l'une ou l'autre de ces conceptions, l'article 10 nouveau, bien loin de constituer une anomalie criante, devient, au contraire, pleinement conforme au principe de la séparation des pouvoirs.

CONCLUSION

La nécessité de défense de l'Etat, la légitimité de l'intervention préfectorale, tel est, pour notre part, le double fondement des pouvoirs judiciaires des Préfets. L'article 10 nous apparaît, essentiellement, comme une institution dont le but est la *protection des intérêts de l'Etat.* Si la liberté de la presse, la liberté d'association, et toutes nos autres libertés publiques sont conformes à l'idéal démocratique, elles peuvent présenter — les événements sanglants du 6 Février 1934 ne l'ont que trop prouvé — de réels dangers.

Le Gouvernement doit être en mesure de lutter contre tous ceux qui prêchent l'assassinat ou la

révolution et, d'une manière générale, contre toutes les entreprises destinées à saper la structure même de l'Etat. L'article 10 répond à ce besoin, à cette nécessité.

CHAPITRE II

La limitation des Pouvoirs Judiciaires des Préfets

SECTION I. — *Usage abusif de l'article 10.* — § I : Usage abusif de l'article 10 par le Préfet de Police. — § II : Usage abusif de l'article 10 en Province.

SECTION II. — *Les limitations apportées à l'exercice des pouvoirs judiciaires des Préfets.* — § I : Nécessité de limiter strictement les pouvoirs judiciaires des Préfets. — § II : Les solutions anciennes. — § III : La solution actuelle.

SECTION I

USAGE ABUSIF DE L'ARTICLE 10

§ I. — Usage abusif de l'article 10 par le Préfet de Police

A Paris, l'article 10 a été employé, à des fins politiques, principalement sous le Premier et le Second Empire, au mépris des libertés publiques. Des indi-

vidus réputés suspects sont arrêtés, puis relâchés, sans avoir comparu devant un juge. Des perquisitions et des saisies sont ordonnées sur de simples soupçons. Une foule de gens, détenus par ordre de l'autorité préfectorale, remplissent les prisons [1].

En 1899, le Gouvernement, après de longues années d'oubli, fit un usage inconsidéré de ses pouvoirs de police, multipliant les visites domiciliaires, les perquisitions, les saisies, les arrestations. Dans la nuit du 11 au 12 août [2] « par ordre de M. Waldeck-Rousseau, président du Conseil, les Préfets dans les départements, et à Paris, M. Blanc, préfet de police, firent procéder à une série considérable d'arrestations. On assure que soixante-quinze personnes furent arrêtées au milieu de la nuit.

On pratiqua plus de cent visites domiciliaires sur différents points de la France. La plupart des détenus ayant été relâchés *après un mois ou six semaines de détention,* les autres furent renvoyés devant la Haute-Cour qui ne condamna que *trois d'entre eux.* »

§ II. — Usage abusif de l'article 10, en Province

Les Préfets des départements, ordinairement sur l'ordre du Gouvernement, se sont servis de l'article 10 pour substituer arbitrairement leur pouvoir à celui de la Justice. Des abus nombreux furent commis jusqu'à la fin du XIX[e] siècle. C'est ainsi que le 12 avril 1871, le Consul Général de France à Genève

(1) Voir MARIZIS, *Les pouvoirs judiciaires des Préfets et l'article 10 du Code d'Instruction Criminelle,* 1914, page 74.

(2) Voir *Revue des Deux-Mondes,* 1903. Article de PICOT, page 250.

signalait au Préfet du Rhône, le sieur Haas, comme un agent de la police prussienne. Le lendemain, cet individu était arrêté et détenu jusqu'au 23 du même mois, sans subir aucun interrogatoire et *sans que la Justice en fût seulement avertie* [1].

Dans la Revue Pénitentiaire de 1901, M. Garçon raconte l'aventure arrivée à un journaliste de Poitiers après la Révolution de 1870. Ce dernier, directeur d'un journal républicain, voulut quitter la ville, pour une raison quelconque. Arrivé sur le quai de la gare, il fut appréhendé par un commissaire de police, agissant en vertu de l'article 10, et conduit en prison où il resta plusieurs jours. Puis, sans autre motif, on le relâcha. Le journaliste intenta un procès en détention arbitraire au Préfet de la Vienne. mais il le perdit.

Au début du XX[e] siècle, sous la pression des idées libérales et démocratiques, l'usage de l'article 10 en Province devint exceptionnel [2].

Section II

LES LIMITATIONS APPORTEES A L'EXERCICE DES POUVOIRS JUDICIAIRES DES PREFETS

§ I. — Nécessité de limiter strictement les pouvoirs judiciaires des Préfets

Les pouvoirs de police judiciaire des Préfets peuvent, s'ils ne sont limités, porter gravement

(1) Voir D. P. 1876. I. 297, 2[me] espèce.

(2) Voir Sénat. Débats Parlementaires, 22 juin 1922, p. 898 et suivantes.

atteinte à la liberté individuelle [1]. Il est indéniable, que si l'on accorde à des agents gouvernementaux, les Préfets, le droit d'ordonner des arrestations, des détentions, sans être tenus d'en référer expressément à la Justice, on laisse la porte ouverte à l'arbitraire.

L'expérience du passé nous a clairement prouvé que, trop souvent, l'article 10 a servi à mettre « au « service de la raison d'Etat, la Justice ou tout au « moins l'apparence de la Justice. » [2]

Si les pouvoirs judiciaires des Préfets nous ont paru nécessaires et légitimes, ils doivent être limités. Aussi bien, toute une série de projets de lois a vu le jour, proposant la modification de l'article 10 dans un sens plus restrictif. Nous allons envisager ces différentes solutions, pour apprécier, ensuite, les dispositions de la loi nouvelle.

§ II. — Les solutions anciennes

La loi du 7 février 1933 contenait dans son article 1er, alinéa 1er, ces mots brefs :

« L'article 10 du Code d'Instruction Criminelle est abrogé. » [3]

---

(1) On peut définir la liberté individuelle le droit, pour tout citoyen, de n'être arrêté ou détenu que dans les cas déterminés par la loi et en vertu d'ordres émanant de l'autorité judiciaire.

(2) Voir Rev. Critique 1903, page 613.

(3) On sait que l'abrogation de l'art. 10, liée au problème des garanties de la liberté individuelle, avait été inscrite dans de nombreux projets de lois; le premier fut déposé par M. Le Royer, sur le Bureau du Sénat, le 27 novembre 1879; cinq ans plus tard, le 4 novembre 1884, la Chambre des Députés votait, sur la proposition de M. Ribot, la suppression de l'art. 10. Puis, Bovier-Lapierre (1895), De Ramel (1898), Clemenceau (1904), en divers autres projets, réclamaient, à nouveau, sa disparition.

Les partisans de la suppression radicale des pouvoirs judiciaires des Préfets triomphaient. Leur victoire ne fut que de courte durée. Quelques mois après, ceux qui élaborèrent la loi du 25 mars 1935, trouvèrent dans les projets de réforme antérieurs, tous les éléments d'une solution plus équitable du conflit de l'Administration préfectorale et de l'Autorité judiciaire.

Limiter les pouvoirs judiciaires des Préfets à certaines infractions, aux cas « *d'urgence* » ou « *d'extrême urgence* », rendre obligatoire, pour les Préfets, la transmission à la Justice, dans le plus bref délai, du dossier de l'affaire, attribuer, exclusivement, au Préfet de Police, à Paris, des pouvoirs de police judiciaire, telles sont les modifications qu'avaient proposées les partisans d'une réglementation stricte de l'article 10.

Nous allons examiner, successivement, chacune de ces limitations.

a) Limitation des pouvoirs judiciaires des Préfets a certaines infractions

Cette idée d'une limitation des pouvoirs judiciaires des Préfets à certaines infractions remonte à l'origine même de l'article 10. Lors des travaux préparatoires du Code d'Instruction Criminelle, le 31 mai 1808, il avait été question, au Conseil d'Etat, de restreindre les pouvoirs des Préfets aux « crimes qui intéressent la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat » [1]. Cette proposition qui fut rejetée, sur l'insistance de l'Empereur, ne devait être reprise qu'en 1935.

(1) Voir Locré, *La législation civile, commerciale et criminelle de la France.* Tome XXV, page 100 et suivantes.

b) Limitation des pouvoirs judiciaires des Préfets aux cas « d'extrême urgence ». Obligation de transmettre a la Justice, dans le plus bref délai, le dossier de l'affaire instruite par le Préfet

En 1901, la Société Générale des Prisons mettait à son ordre du jour, la question suivante : « Des garanties de la liberté individuelle ». Des professeurs, Berthélemy, Garçon, Le Poittevin, Larnaude, des représentants de l'Administration, Puibaraud, Granier, des parlementaires, Ribot, Ramel, des magistrats, prirent part à cette mémorable discussion [1]. Les partisans du maintien de l'article 10 formulèrent ainsi, leurs conclusions :

1° Les pouvoirs judiciaires des Préfets sont restreints aux cas « *d'extrême urgence* », c'est-à-dire lorsque la répression d'une infraction exige une action rapide et immédiate [2].

2° Les Préfets sont tenus de transmettre, *dans les vingt-quatre heures,* à l'autorité judiciaire compétente, le dossier de l'affaire.

En 1927, la Société d'Etudes Législatives [3] mit en discussion un projet de loi sur les garanties de la

---

(1) Voir Revue Pénit. 1901.

(2) Notons qu'une circulaire du Garde des Sceaux aux Procureurs Généraux, en date du 26 mars 1854, précisait, déjà, que *l'urgence seule* pouvait motiver l'action du Préfet : « ...Ce n'est toujours qu'exceptionnellement et dans les *cas* « *d'urgence* que MM. les Préfets sont appelés à exercer les « fonctions du juge d'instruction. » (Voir Rec. Off. 1841-1862, page 263).

(3) Bulletin de la Soc. d'Etudes Législatives, 1927, page 96 et suivantes.

liberté individuelle, de M. René Renoult, Garde des Sceaux. Les débats portèrent presque uniquement sur l'article 10 : partisans et adversaires s'affrontèrent avec une égale éloquence. M. Delmont, rapporteur du projet à la Chambre des Députés, se basant sur l'autorité de Clemenceau et sur ce fait que, dans aucun pays, n'existe un équivalent de l'article 10, combattit violemment les pouvoirs judiciaires des Préfets. M. Lépine, ancien Préfet de police, montra toute la nécessité des pouvoirs préfectoraux; toutefois, il fut partisan de restreindre leur usage *aux cas d'urgence* : « ...nous n'employons l'article 10, qu'en « cas *d'absolue nécessité,* lorsqu'il y a *urgence.* Voilà « le vrai caractère de l'article 10. » [1].

c) Attribution exclusive, au Préfet de Police, a Paris, de pouvoirs de police judiciaire

Le 5 août 1882, le Sénat votait le texte suivant : « Le Préfet de Police peut faire personnellement tous « les actes attribués aux divers Officiers de police « judiciaire par le Titre I et le Chapitre I du Titre III « du présent code, en se conformant aux règles et « aux formes qui y sont prescrites. Il peut requérir « les Officiers de police judiciaire autres que le « Procureur de la République, ses substituts et le « juge d'instruction, de faire tous les actes de police « judiciaire qui sont dans les attributions de chacun « d'eux. »

Il n'y a, cependant, aucune raison pour refuser aux Préfets des départements, des pouvoirs que l'on accorde au Préfet de police à Paris. S'il est certain

(1) Bulletin de la Soc. d'Etudes Législatives, page 162.

que l'usage de l'article 10 est rare, en province, il n'en est pas moins vrai qu'il peut être très utile, en certaines occasions, notamment en périodes de troubles.

§ III. — La solution actuelle

Le Sénat, dans sa séance du 21 Décembre 1934 [1], votait le projet de loi gouvernementale du 15 Mai 1934, sur les garanties de la liberté individuelle, dont l'article 6 rétablissait, en partie et sous des conditions strictes, les pouvoirs de police judiciaire des Préfets. La Chambre des Députés, à son tour, adoptait, le 7 mars 1935 [2], l'article 6 du projet, par 365 voix contre 190.

Le 21 mars 1935, l'ensemble du projet de loi modifié par la Chambre était voté par le Sénat. Il devint la loi du 25 mars 1935. Son article 6 contient le rétablissement de l'article 10 du Code d'Instruction Criminelle : « Les préfets des départements et le « préfet de police à Paris pourront, s'il y a urgence, « faire personnellement ou requérir les officiers de « police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de « faire tous actes nécessaires à l'effet de constater « les crimes et les délits contre la sûreté intérieure « et extérieure de l'Etat et d'en livrer les auteurs « aux tribunaux chargés de les punir, conformément « à l'article 8 de ce code.

« Tout préfet qui aura fait usage des droits à lui « conférés par le paragraphe précédent sera tenu d'en « aviser le procureur de la République et de trans-

(1) *J. O.* 22 décembre 1934. Débats. Page 1480 et suivantes.
(2) *J. O.* 8 décembre 1935. Débats. Page 875.

« mettre les pièces dans les vingt-quatre heures à ce « magistrat qui se saisira de l'affaire.

« Tout officier de police judiciaire, ayant reçu une « réquisition du préfet agissant en vertu des dispo- « sitions ci-dessus, tout fonctionnaire à qui notifi- « cation de saisie aura été faite en vertu des mêmes « dispositions, seront tenus d'en donner avis sans « délai au procureur de la République. »

Les dispositions nouvelles de l'article 10 s'opposent très nettement à celles de l'article 10 ancien. Les pouvoirs conférés aux Préfets par l'article 10 nouveau, ne peuvent s'exercer que sous deux conditions :

1° « *S'il y a urgence* »;

2° S'il s'agit d'un crime ou d'un délit « *contre la « sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat* ».

Par ailleurs, le dossier de l'affaire doit être transmis, dans les vingt quatre heures au Procureur de la République. Les représentants du Gouvernement doivent se borner à des actes qui ne sont que *les préliminaires de l'instruction.* L'affaire entre, ensuite, dans sa phase normale sous la responsabilité exclusive des magistrats judiciaires.

Ces limitations aux pouvoirs judiciaires des Préfets, destinées, avant tout, à éviter toute possibilité d'arbitraire n'existaient pas dans l'article 10 ancien[1].

(1) L'art. 10 du Code d'Inst. Crim., dans sa teneur de 1808, était ainsi conçu : « Les préfets des départements et le préfet « de police à Paris, pourront faire personnellement ou requé- « rir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le « concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de consta- « ter les crimes, délits et contraventions, et d'en livrer les « auteurs aux tribunaux chargés de les punir, conformément « à l'article 8 ci-dessus. »

D'une part, les pouvoirs des Préfets s'exerçaient, qu'il y ait ou non flagrant délit ou urgence, à l'égard de toutes les infractions sans distinction. D'autre part, aucun délai n'était imparti aux Préfets pour saisir la juridiction compétente.

Si l'on excepte les deux conditions posées par l'article 10 nouveau, celui-ci, dans son alinéa premier, reproduit scrupuleusement les termes de l'article 10 ancien : « Les préfets des départements et le préfet « de police à Paris, pourront « *s'il y a urgence* » « faire personnellement ou requérir les officiers de « police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de « faire tous actes nécessaires à l'effet de constater « *les crimes et les délits contre la sûreté intérieure « ou la sûreté extérieure de l'Etat* » et d'en livrer les « auteurs aux tribunaux chargés de les punir confor- « mément à l'article 8 de ce code. » C'est là, la disposition commune aux deux articles. Elle est d'une extrême importance pour l'interprétation de l'article 10 nouveau. Nous aurons, notamment, à nous demander, dans quelle mesure la Jurisprudence ancienne et la Doctrine demeurent compatibles avec le texte actuel de l'article 10.

CONCLUSION

Rechercher les différentes justifications des pouvoirs judiciaires des Préfets, tel a été le but que nous avons poursuivi. Nous espérons avoir pleinement réhabilité l'article 10, si toutefois, une pareille réhabilitation s'imposait. L'expérience des faits a, nettement, prouvé que l'abrogation de l'article 10 avait eu pour résultat immédiat d'amoindrir dangereusement la puissance d'action de la Préfecture de Police. Certes, une réforme des pouvoirs de police judiciaire des Préfets était indispensable pour éviter le retour d'abus anciens. La loi du 25 mars 1935 (art. 6) nous a apporté la solution désirée. En limitant strictement les pouvoirs préfectoraux, elle réalise, parmi les nombreux projets antérieurs, la meilleure transaction entre l'obligation de défense de l'Etat et celle de protection des libertés individuelles.

Il nous appartient, maintenant, dans les développements qui suivent, d'analyser les dispositions nouvelles de l'article 10.

DEUXIÈME PARTIE

Etude Analytique
des
Pouvoirs de Police Judiciaire
et
d'Instruction préparatoire
des Préfets

Les termes de l'article 10 : « Les préfets des « départements et le préfet de police à Paris pour- « ront, s'il y a urgence, faire *personnellement* ou « *requérir* les officiers... » nous fournissent le plan général que nous nous sommes proposés de suivre.

Dans un premier chapitre, nous étudierons le droit d'action directe des Préfets et dans un second, le droit de réquisition.

CHAPITRE PREMIER

Le Droit d'Action directe des Préfets

Section I. — *Les caractères des pouvoirs judiciaires des Préfets.* — § I : Caractère personnel des pouvoirs judiciaires des Préfets. — § II : Caractère subsidiaire des pouvoirs judiciaires des Préfets.

Section II. — *L'étendue des pouvoirs judiciaires des Préfets.* — § I : Les pouvoirs de police judiciaire des Préfets : *a*) Situation des Préfets parmi les

officiers de police judiciaire et ses conséquences; *b*) Domaine respectif de la police judiciaire et de la police administrative; *c*) Attributions de police judiciaire des Préfets. — § II : Les pouvoirs d'instruction préparatoire des Préfets : *a*) Actes d'instruction préparatoire reconnus aux Préfets par la Jurisprudence; *b*) Actes d'instruction préparatoire interdits aux Préfets.

Section III. — *Les conditions d'exercice des pouvoirs judiciaires des Préfets.* — § I : Conditions de fond : *a*) La notion d'urgence; *b*) Un crime ou un délit contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. — § II : Condition de forme : le délai de vingt-quatre heures.

Section IV. — *La responsabilité des Préfets, en matière de police judiciaire.* — § I : Le principe de la responsabilité des Préfets. — § II : La mise en œuvre de la responsabilité des Préfets.

Section I

LES CARACTERES DES POUVOIRS JUDICIAIRES DES PREFETS

L'article 10 dispose que « les préfets des départements et le préfet de police à Paris pourront, « s'il y a urgence, faire *personnellement*... » soulignant ainsi le caractère *personnel* des pouvoirs qui leur sont attribués.

L'alinéa 2 de l'article 10, portant obligation de transmettre le dossier de l'affaire dans les vingt-quatre heures au Procureur de la République, fait

nettement ressortir que les pouvoirs judiciaires des Préfets sont essentiellement *subsidiaires*.

Nous allons étudier successivement ces deux caractères.

§ I. — Caractère personnel des pouvoirs judiciaires des Préfets

Les pouvoirs conférés aux Préfets, en vertu de l'article 10, sont personnels en ce sens qu'ils ne peuvent faire l'objet de délégation : tel est le principe.

Cependant, par exception, le Préfet de police, à Paris, bénéficie d'un régime de faveur établi par une jurisprudence bien assise : il peut déléguer ses pouvoirs à ses agents d'exécution.

a) Caractère personnel des pouvoirs conférés par l'article 10 aux Préfets des départements

Les Préfets des départements ne peuvent déléguer à leurs subordonnés (Secrétaire général, Sous-Préfets de leur département) aucun des pouvoirs qu'ils tiennent de l'article 10. Toutefois, selon la Doctrine [1] et la Jurisprudence [2], les pouvoirs des Préfets sont attachés plus à la *fonction* qu'à la *personne*. C'est ainsi que le fonctonnaire qui remplace le Préfet, au cas de maladie, de décès, de destitution ou de démission de celui-ci, peut se prévaloir de l'article 10.

b) Le droit de délégation du Préfet de police

Suivant la jurisprudence de la Cour de Cassation, qui remonte au fameux arrêt des Chambres réunies

(1) Faustin Hélie, *Traité d'Instruction Criminelle*. Tome III, n° 1212.
(2) S. 1891-3-32.

du 21 novembre 1853 [1], le Préfet de police *agit personnellement lorsqu'il délègue un commissaire de police* pour procéder aux actes autorisés par l'article 10.

Grâce à la délégation préfectorale, l'agent d'exécution est habilité à accomplir des actes qui, normalement, lui seraient interdits : il pourra exécuter, par exemple, même hors le cas de flagrant délit, des saisies et des perquisitions.

Le droit de délégation du Préfet de police peut s'envisager au point de vue de son étendue et de sa forme.

1° *Etendue du droit de délégation.* — La délégation donnée par le Préfet à son agent d'exécution peut être spéciale ou générale. Elle est *spéciale,* si elle indique une personne déterminée (perquisitionner chez X...). Elle est *générale,* au contraire, et c'est la majorité des cas, si elle ne précise pas le nom de la personne recherchée.

2° *Forme du droit de délégation.* — D'après la jurisprudence, la délégation peut être écrite ou simplement verbale. Dans un arrêt fort important du 28 juillet 1925 [2], la Cour de Paris affirme que le Préfet de police délègue valablement ses pouvoirs, lorsqu'il charge, *verbalement,* un commissaire de

---

(1) D. P. 1853-1-279.
Attendu, dit l'arrêt : « qu'en déléguant pour le représen-« ter un commissaire de police, le Préfet n'en a pas moins « agi personnellement, aux termes de l'article 10 du Code « d'Inst. Crim., puisque l'ordre de saisir émanait de lui, et « que, d'après l'arrêté des Consuls du 12 Messidor de l'An VIII, « les commissaires de police sont immédiatement placés sous « les ordres et à la disposition du Préfet de Police. »

(2) D. P. 1926-2-49.

l'exécution de ses ordres. Rappelons brièvement les faits.

Le Préfet de police, en prévision de troubles, avait envoyé, sur les lieux d'une réunion politique plusieurs commissaires de police et de nombreux agents. A la fin de la séance, sur l'injonction des commissaires, les agents de police appréhendèrent plusieurs individus et les fouillèrent. Certains d'entre eux, porteurs d'armes prohibées, furent poursuivis par application de l'article 314 du Code Pénal. Devant le Tribunal, puis devant la Cour, ces personnes soutinrent que les arrestations et les perquisitions dont elles avaient été l'objet étaient illégales, le délit de port d'arme prohibée n'étant pas flagrant. Les armes qu'elles portaient à l'intérieur de leurs vêtements n'étaient pas visibles et les agents, pour les fouiller, auraient dû être munis d'un mandat régulier.

La Cour décida que les commissaires ayant agi en vertu d'une délégation verbale du Préfet de police et des pouvoirs à lui conférés par l'article 10, les pas visibles et les agents, pour les fouiller, auraient légales.

M. Marcel Nast, fort justement, critique cet arrêt [1]. Admettre pour le Préfet de police, la possibilité d'une délégation verbale, n'est-ce pas porter atteinte à la liberté individuelle!

« Qui prouvera, dit-il, qu'un ordre verbal a été « donné par le Préfet? Ne sera-t-il pas à craindre « que, pour couvrir son subordonné, le Préfet « vienne après coup déclarer qu'il avait donné un « ordre verbal?.. Suffira-t-il d'un ordre général, sans

(1) Voir D. P. 1926-2-49, en note.

« précision du délit à rechercher et sans indication « de la personne soupçonnée, pour que l'acte exécuté « par l'officier requis soit régulier. Cette solution, si « elle était exacte, conduirait tout simplement à « donner aux commissaires de police les pouvoirs « que l'article 10 confère aux Préfets, en d'autres « termes, à permettre aux commissaires de procéder, « *proprio motu*, à des perquisitions domiciliaires, à « des saisies, voire à des incarcérations et cela, bien « qu'il n'y ait pas flagrant délit. »

La délégation verbale du Préfet de police est inadmissible et condamnable, car elle peut permettre des abus; seule une délégation écrite peut les empêcher. Il serait souhaitable qu'intervînt un revirement de cette jurisprudence dans un sens plus conforme aux principes posés par le Code d'Instruction Criminelle.

§ II. — Caractère subsidiaire des pouvoirs des Préfets

Les Préfets n'ont pas le droit de procéder, concurremment avec le Juge d'instruction et le Procureur de la République, à des actes d'information et de poursuite : leurs pouvoirs sont « *subsidiaires* ».

La mission des Préfets est, en effet, essentiellement, une mission de *suppléance :* lorsque sur une affaire déterminée, une instruction a été requise par le Ministère public, les pouvoirs du Préfet ne peuvent plus s'exercer. Une circulaire du Garde des Sceaux du 26 mars 1854 [1] précisait le caractère subsidiaire des pouvoirs de Préfets, qui, dans l'ancien article 10,

(1) Rec. Off. Just. Tome II, page 110.

n'apparaissait pas clairement : « ...si l'information « a été commencée par l'autorité judiciaire, il ne peut « plus y avoir lieu à application de l'article 10... ». D'ailleurs, certains auteurs [1], peu convaincus de la réalité de ce caractère, posaient la question de savoir, si le droit des Préfets n'était pas plutôt *parallèle* à celui de la Justice. Actuellement, la réponse n'est plus douteuse : la loi du 25 mars 1935, en ajoutant deux alinéas à l'article 10, insiste d'une façon très nette, sur le caractère subsidiaire des pouvoirs des Préfets. D'une part, les pièces de l'affaire doivent être transmises dans un délai de vingt-quatre heures au Parquet. D'autre part, l'officier de police judiciaire auquel le Préfet a transmis une réquisition doit en donner avis, sans délai, au Procureur de la République; de même, tout fonctionnaire, notamment un receveur des Postes et Télégraphes, à qui notification de saisie a été adressée. Remarquons, enfin, que le caractère subsidiaire des pouvoirs des Préfets implique une certaine subordination vis-à-vis de la Justice; si les Préfets n'ont pas, dans une affaire déterminée, pris l'initiative de l'instruction, l'intervention du Parquet arrête toute action de leur part.

(1) Garraud, *Traité d'Instruction Criminelle*. Tome II, page 572.

Section II

L'ETENDUE DES POUVOIRS JUDICIAIRES DES PREFETS

Les Préfets, en vertu de l'article 10, peuvent « constater les crimes et les délits contre la sûreté « intérieure ou extérieure de l'Etat et en livrer les « auteurs aux tribunaux chargés de les punir, « conformément à l'article 8... » du Code d'Instruction Criminelle [1]. Ces pouvoirs correspondent à ceux de la police judiciaire. Les Préfets, dans la limite de leur compétence, ont le droit de procéder, soit à des actes de recherche, soit à des actes de constatation. Envisagée de ce point de vue strictement légal, l'action du Préfet serait par trop modeste.

Aussi bien, suivant une jurisprudence qui remonte à 1853, les Préfets ont le droit de délivrer des mandats de perquisitions, de saisies..., d'ordonner des visites domiciliaires, en un mot, d'accomplir des actes d'instruction préparatoire. Pour légitimer cette extension, l'arrêt des Chambres réunies du 21 novembre 1853 affirmait que les pouvoirs de police judiciaire comprennent nécessairement ceux de l'instruction. La Cour se basait sur la définition générale de la police judiciaire donnée par l'article 8 et la place faite au juge d'instruction, par l'article 9, parmi les officiers de police judiciaire. Elle raisonnait, en

---

(1) L'art. 8 du Code d'Inst. Crim. définit, d'une façon générale, les attributions de la police judiciaire : « La police « judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraven- « tions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux « tribunaux chargés de les punir. »

réalité, ainsi; puisque le Juge d'instruction est officier de police judiciaire, tout officier de police judiciaire est juge d'instruction et le Préfet peut pratiquer légalement des saisies et des perquisitions [1]. C'était là une thèse exorbitante, méconnaissant la distinction fondamentale des fonctions de police judiciaire et d'instruction. Elle devait être abandonnée par la Cour de Cassation.

Dans des arrêts postérieurs à 1853, la Cour, en étendant les pouvoirs d'instruction préparatoire des Préfets, prétend seulement qu'il existe certains actes (perquisitions, saisies, arrestations, visites domiciliaires) que le juge d'instruction accomplit comme officier de police judiciaire et non comme magistrat. Les pouvoirs de police judiciaire des Préfets comprendraient tous ceux que le Juge d'instruction possède, en tant qu'officier de police judiciaire. Cette argumentation, pour ingénieuse qu'elle soit, n'en demeure pas moins critiquable [2]. Au nom de quel principe établir une limite entre les actes auxquels le Juge d'instruction procède, comme officier de police judiciaire et comme magistrat? Pourquoi permettre aux Préfets d'accomplir certains actes d'instruction et lui refuser les autres?

Cette jurisprudence extensive, si elle n'est pas entièrement logique, a permis, cependant aux Préfets — et c'est là sa meilleure justification — de se servir utilement de l'article 10. Pratiquement, les pouvoirs de police judiciaire des Préfets n'auraient

(1) Voir Faustin Hélie, *op. cit.* Tome III, n° 1215.
(2) Voir Garraud, *op. cit.* Tome II.

aucune valeur s'ils n'étaient accompagnés de pouvoirs d'instruction. Le champ d'application des pouvoirs des Préfets nous apparaît divisé en deux domaines d'inégale importance : la Police judiciaire et l'Instruction préparatoire. Ils nous appartient, maintenant, d'envisager le contenu de chacun d'eux et les problèmes qu'ils soulèvent.

§ I. — Les pouvoirs de police judiciaire des Préfets

Les pouvoirs de police judiciaire des Préfets consistent dans la possibilité de rechercher et de constater les crimes et les délits contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. Limitées à ces infractions, les attributions des Préfets sont identiques à celles de tous les officiers de police judiciaire. Il nous serait aisé de les analyser, si certaines difficultés ne venaient se grouper autour de deux ordres de considérations. D'une part, le Préfet, agent du Gouvernement est soustrait à la hiérarchie judiciaire; d'autre part, il est le chef de la police administrative dans son département. En cette qualité, il a le droit de prendre des mesures qui ne doivent pas être confondues avec celles qu'autorise l'article 10. Nous allons, ainsi, étudier successivement :

a) La situation des Préfets parmi les officiers de police judiciaire et ses conséquences;

b) Le domaine respectif de la police judiciaire et de la police administrative;

c) Les attributions de police judiciaire des Préfets.

a) Situation des Préfets parmi les Officiers de Police Judiciaire et ses conséquences

Les officiers de police judiciaire, énumérés par l'article 9 du Code d'Instruction Criminelle peuvent être répartis en trois catégories : les *Officiers Supérieurs, Auxiliaires et Inférieurs de Police Judiciaire* [1]. Les Préfets ne rentrent dans aucune de ces catégories : ils n'ont pas le titre d'officier de police judiciaire.

Les travaux préparatoires de l'article 9 montrent nettement, pour quels motifs les Préfets ont été soustraits à la hiérarchie judiciaire. Un projet de loi, discuté au Conseil d'Etat le 26 août 1808, plaçait le Préfet de police et les Préfets des départements sous « *l'autorité des Cours impériales* » [2]. Cette disposition ne fut pas adoptée, car elle parut contraire au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. L'Empereur, qui présidait la séance, résuma les débats ainsi : « On peut tout « concilier, en autorisant le Préfet à rédiger des « procès-verbaux, à instruire, à renvoyer ces actes « au Procureur général et, en laissant au Procureur « général, l'alternative, ou de les recommencer ou de « leur donner le caractère d'actes judiciaires, lorsqu'il « les trouvera suffisants. Par là, on évitera l'incon-

---

(1) Enumération des Officiers de police judiciaire par catégories :

A) *Officiers de police judiciaire supérieurs :* 1° le Procureur de la République et ses substituts; 2° le Juge d'instruction.

B) *Officiers de police judiciaire auxiliaires du Procureur de la République :* 1° les Juges de Paix; 2° les Officiers de Gendarmerie; 3° les Maires et les Adjoints; 4° les Commissaires de police.

C) *Les Officiers inférieurs de police judiciaire :* 1° les Gardes Champêtres; 2° les Gardes Forestiers.

(2) Voir les conclusions de l'Avocat général Reverchon. D. P. 1876-1-296, *in fine.*

« vénient de refaire sans nécessité la procédure, « *sans toutefois subordonner le Préfet au Procureur* « *général. Cet officier n'aura point d'ordre à donner* « *au Préfet...* » A la suite de ces conclusions, le projet de loi fut voté, excluant les Préfets de la nomenclature des officiers de police judiciaire.

Selon la très juste expression de M. Francisque Goyet, Conseiller à la Cour d'Appel de Paris, le Préfet « *est seulement associé à la police judiciaire, quand il constate une infraction* » [1]. De cette situation particulière, on peut tirer trois conséquences :

1° Les Préfets dans l'exercice de leurs pouvoirs judiciaires ne sont soumis, ni à l'autorité des Cours d'Appel, ni à la surveillance des Procureurs généraux.

2° Les Préfets n'ont aucun droit de surveillance sur les officiers de police judiciaire, même sur ceux, qui, comme les Maires, les Commissaires de police, sont, à un autre titre, sous leur autorité [2].

3° Les Préfets doivent se conformer aux règles imposées aux officiers de police judiciaire, lorsqu'ils agissent en vertu de l'article 10 : telle est la solution admise par la Jurisprudence. Elle s'est manifestée, pour la première fois, en 1872; la Cour de Lyon, dans un arrêt du 23 juillet 1872 [3], affirma que les Préfets étaient tenus de se conformer aux prescriptions du Code d'Instruction Criminelle, spécialement, en ce qui concerne l'exhibition et la notification du mandat d'arrestation, la rédaction des procès-verbaux

---

(1) Voir Revue *Les Lois Nouvelles*, 15 avril-1er mai 1935 Etude de la loi du 25 mars 1935.

(2) J. G. Inst. Crim. 253.

(3) D. P. 1874-2-20.

de perquisition et l'interrogatoire de l'inculpé dans les vingt-quatre heures de la délivrance du mandat.

Le Préfet du Rhône qui avait été condamné à des dommages et intérêts, se pourvut en Cassation. La Chambre Civile, dans un arrêt du 3 août 1874 [1], rejeta le pourvoi et renouvela le principe selon lequel, les Préfets investis par la loi des droits attribués aux officiers de police judiciaire ne peuvent les exercer « *qu'en se conformant aux règles pres-* « *crites par le Code d'Instruction Criminelle* ».

b) Domaine respectif de la Police Judiciaire et de la Police Administrative

D'une façon très générale, on peut dire que la Police a pour mission d'assurer, de maintenir ou de rétablir *l'Ordre Public*. Une grande distinction se trouve à la base des services de police, c'est celle de la Police Administrative et de la Police Judiciaire [2]. La première est *préventive*, la seconde *répressive*. La Police Judiciaire, dans son sens large, a pour but de rechercher les délits, d'en rassembler les preuves et d'en livrer les auteurs aux tribunaux. La Police Administrative, au contraire, intervient lorsque l'infraction n'est pas encore commise : elle a pour mission, essentiellement, de prévenir et d'éviter toute cause de trouble et de désordre. Ces deux Polices, qui ont chacune leur raison d'être, agissent isolément dans la sphère de leurs attributions respectives.

Cependant, en principe, ce sont les mêmes personnes qui exercent les pouvoirs de police adminis-

---

(1) D. P. 1876-1-298. 2me espèce, affaire Valentin C/Haas.

(2) Voir les art. 19 et 20 du Code du 3 Brumaire de l'An IV.

trative et judiciaire : les maires, adjoints, commissaires de police, officiers de gendarmerie sont auxiliaires du Procureur de la République pour l'exercice de la police judiciaire; par ailleurs, les Préfets peuvent se servir de l'article 10. Pour notre part, il importe de distinguer nettement les mesures prises par le Préfet, en vertu de ses pouvoirs de police judiciaire (art. 10) ou de ses attributions de police administrative. A ce sujet, l'arrêt de la Chambre des Requêtes du 3 novembre 1924 [1] pose la question suivante : le Préfet, peut-il, en vertu de l'article 10, ordonner des mesures préventives destinées à empêcher l'accomplissement d'une infraction (actuellement d'un crime ou d'un délit contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat) qui lui paraît probable, d'après les renseignements recueillis?

En l'espèce, il s'agissait d'une action en dommages et intérêts, intentée par une demoiselle Abraham, en réparation du préjudice causé par l'arrestation dont elle avait été victime sur l'ordre du préfet de police, M. Lépine. La demoiselle Abraham avait adressé le 22 janvier 1912 à M. Hanotaux, membre de l'Académie Française, une lettre de menaces. Ce dernier communiqua, peu après, cette missive au Préfet de police, qui crut nécessaire d'enjoindre à la demoiselle Abraham de rester chez elle, le 29 février 1912, jour de la réception académique où M. Hanotaux devait prononcer un discours. Ayant enfreint cette défense, elle fut arrêtée par la police sous la prévention d'outrages et injures à agents de la force publique.

(1) D. P. 1925-1-33.

La demoiselle Abraham actionna le Préfet de police en responsabilité pour arrestation illégale. Le Tribunal de la Seine reconnut que le Préfet de police avait agi en vertu de l'article 10 et la débouta de sa demande. Elle fit appel et la Cour de Paris confirma. Enfin, elle se pourvut en Cassation, mais la Chambre des Requêtes rejeta le pourvoi. M. Bricout, chargé du rapport, considéra que l'action du Préfet rentrait dans le cadre normal de ses attributions de police judiciaire [1]. M. André Henry, en note sous l'arrêt précité [2], ne partage pas ce point de vue. Le Préfet de police, en interdisant à la demoiselle Abraham de sortir de chez elle le jour de la séance de l'Académie, a exercé ses droits de police administrative, puisqu'il s'agissait seulement de *prévenir une infraction future.* La critique de M. Henry nous paraît parfaitement justifiée. L'article 10 confère, essentiellement, aux Préfets le droit de « *constater* les crimes et les délits « contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat ». Il suppose, nécessairement, une *infraction réalisée.*

---

(1) M. Bricout, Conseiller à la Cour de Cassation, s'exprime ainsi, dans son rapport : « Celui qui a reçu de la loi la « mission de constater les crimes et les délits doit avoir le « droit et même le devoir d'en empêcher l'accomplissement « lorsqu'il les prévoit. C'est par essence le but de la police. « Admettrait-on qu'un officier de police judiciaire restât indif- « férent en présence d'un individu qui préparerait un atten- « tat? Peut-on soutenir qu'un officier de police judiciaire « aurait moins de droit qu'un officier de police administra- « tive. dont la mission aux termes du Code du 3 Brumaire de « l'An IV, est de prévenir les délits? Au surplus, les Préfets « ne sont pas des officiers de police judiciaire, ce sont des « fonctionnaires d'Etat, sous la dépendance du chef suprême « de la police administratice, le Ministre de l'Intérieur, et à « qui des pouvoirs de police judiciaire ont été remis par « l'article 10. A ce titre, ils doivent pouvoir prévenir les « délits... » D. P. 1925-1-35.

(2) D. P. 1925-1-33.

Les Préfets ne peuvent ordonner des mesures de surveillance, voire même des mesures coercitives, en vue de prévenir l'accomplissement d'une infraction, qu'en vertu de leurs pouvoirs de police administrative. Ces pouvoirs, bien que conçus d'une façon très large par le législateur [1], ne doivent pas porter atteinte aux libertés publiques. En principe, la police administrative n'a pas le droit d'ordonner des arrestations, des détentions préalables ou des consignations à domicile. Cependant, exceptionnellement, il peut être nécessaire de procéder à ces mesures pour éviter l'accomplissement d'une infraction. En pareil cas, selon la thèse de M. Henry. dans sa note, l'action de la police administrative trouve sa justification dans la notion juridique de « *motif légitime* » de l'art. 186 du Code Pénal [2]. D'après la Doctrine et la

---

(1) Le Code du 3 Brumaire de l'An IV (art. 19 à 20) définit la police administrative, celle qui « a pour objet le maintien « habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque « partie de l'Administration générale. Sa mission principale « est de prévenir les délits. »

Plus récemment, la notion de police administrative, en matière municipale, a été déterminée par l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 : « La police municipale a pour but d'assurer « le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique... de « réprimer les atteintes à la tranquillité publique ». Ces pouvoirs ont été étendus aux Préfets par l'art. 99 de la même loi.

(2) L'art. 186 du Code Pénal est ainsi conçu : « Lorsqu'un « fonctionnaire ou un officier public, un administrateur ou un « préposé du Gouvernement ou de la police, un exécuteur de « mandats de justice ou jugements, un commandant en chef « ou en sous-ordre de la force publique aura, sans *motif légi-* « *time*, usé ou fait user de violences envers les personnes, « dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonc- « tions, il sera puni selon la nature et la gravité de ces « violences, et en élevant la peine suivant la règle posée par « l'article 198 ci-après. »

Jurisprudence [1], il y a motif légitime « chaque fois « que l'agent aura agi dans l'exercice de ses fonc- « tions et que l'acte aura été *strictement nécessaire* « pour permettre l'exercice de la fonction ou tout au « moins pour empêcher un préjudice grave pour « l'Ordre Public ». Les pouvoirs de la police administrative, suivant cette théorie, peuvent être définis de la façon suivante :

a) En principe, la Police administrative a le droit de prescrire toutes mesures utiles, enquête officieuses, filatures..., en vue de *prévenir* les crimes et les délits, sans porter, toutefois, « *une atteinte directe au droit de l'intéressé de circuler et d'agir librement.* »

b) Par exception, s'il y a *motif légitime*, c'est-à-dire, au cas de *nécessité absolue*, la Police administrative a le pouvoir d'ordonner certaines mesures coercitives : consignation à domicile, arrestation, détention.

Telle est la thèse si judicieuse de M. Henry. En conciliant, d'une façon heureuse, les droits de la Police administrative et la protection des libertés individuelles, elle nous paraît jeter un jour remarquable sur le champ d'application respectif de la Police administrative et de la Police judiciaire. Dans

(1) L'arrêt de la Chambre des Requêtes du 15 décembre 1874 nous fournit un exemple de motif légitime. Un Capitaine de gendarmerie, le 20 janvier 1872, à Ajaccio, avait saisi et brisé le fusil dont un individu était porteur au cours d'un rassemblement qui venait de se produire à la suite d'un crime. La Chambre des Req. admit que « la juste crainte qu'il « pouvait avoir qu'il ne fut fait un usage coupable de ce « fusil, soit par celui qui en était porteur, soit par toute « autre personne qui aurait pu s'en emparer, a été, pour le « capitaine Verlaguet, un *motif* légitime de saisir cette arme « et de la briser. » D. P. 1876-1-289.

la limite de sa compétence, le Préfet ne peut user de l'article 10 que si l'infraction est *réalisée;* si, au contraire, elle n'est que *future,* il agira suivant ses droits de police administrative, précédemment définis.

On nous permettra de citer, en terminant, un arrêt tout récent du Tribunal des Conflits[1] qui souligne la dépendance étroite existant entre les pouvoirs de police judiciaire des Préfets et leurs pouvoirs de police administrative. Le 7 février 1934, au matin, M. Bonnefoy-Sibour, ordonnait la saisie des exemplaires du journal *L'Action Française.* La Société de ce journal, estimant cet acte illégal, actionna M. Bonnefoy-Sibour, Préfet de police, en dommages et intérêts. Celui-ci prit un déclinatoire de compétence, mais le Tribunal de Versailles le rejeta. Le Tribunal des Conflits statua dans son arrêt du 8 avril 1935. En reconnaissant la compétence de l'autorité judiciaire, il affirme que les attributions conférées au Préfet de police, en vue du maintien du bon ordre et de la sûreté publique, ne comportent pas le pouvoir de pratiquer, par voie de mesure préventive, la saisie d'un journal, « *à moins qu'il ne soit* « *justifié que cette saisie était indispensable pour* « *assurer le maintien ou le rétablissement de l'Ordre* « *Public* ».

Ainsi, l'article 10 étant abrogé à l'époque des faits litigieux, le Tribunal des Conflits, pour compenser, dans une certaine mesure, les effets néfastes de sa disparition, a étendu les droits de police administrative du Préfet de police. Il est logique de penser que, si l'article 10 n'avait pas été rétabli, la Jurisprudence

(1) D. P. IIe cahier 1935, 3e partie, page 25.

aurait continué dans la voie de cette extension, apportant, ainsi, une nouvelle preuve de la nécessité des pouvoirs judiciaires des Préfets.

c) Attributions de Police Judiciaire des Préfets

Le Préfet, lorsqu'il exerce ses pouvoirs de police judiciaire peut être *assimilé* au Procureur de la République, celui-ci étant considéré comme officier de police judiciaire et non comme officier du Ministère public. Cependant, il y a lieu de noter certaines différences au point de vue de la compétence « *ratione materiæ* » et « *ratione loci* » :

a) *Compétence « Ratione materiæ » des Préfets.* — Le Préfet voit ses pouvoirs restreints aux crimes et délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat; ceux du Procureur, au contraire, s'étendent à tous les crimes et délits.

b) *Compétence « Ratione loci » des Préfets.* — La compétence du Préfet s'étend au *département,* celle du Procureur, en principe, à l'*arrondissement.*

Ces réserves mises à part, le Préfet possède les mêmes pouvoirs de police judiciaire que le Procureur. En conséquence, il peut recevoir personnellement les plaintes, dénonciations, procès-verbaux et rapports. Il peut lui-même procéder ou faire procéder à une enquête officieuse destinée à le renseigner sur la matérialité de l'infraction. Il peut, enfin, dans la limite de sa compétence, accomplir tout acte de recherche et de constatation.

§ II. — Les pouvoirs d'Instruction préparatoire des Préfets

De nombreux arrêts, dont les premiers remontent à 1853, ont accordé aux Préfets, des pouvoirs, de plus en plus étendus, d'instruction préparatoire. La Doctrine, qui s'est ralliée tardivement à cette Jurisprudence, s'est longtemps montrée hostile à ce qu'elle considérait comme une interprétation abusive de l'article 10 [1]. Elle prétendait. en se fondant sur les travaux préparatoires de l'article 10, que les pouvoirs d'instruction des Préfets ne pouvaient s'exercer qu'en cas de *flagrant délit.* Actuellement une telle restriction n'a plus sa raison d'être, puisque l'article 10 nouveau limite les pouvoirs des Préfets aux *cas d'urgence.*

Par ailleurs, la Doctrine s'efforçait de battre en brèche les pouvoirs d'instruction des Préfets en invoquant la violation du principe de la séparation des fonctions de poursuite et d'instruction. Si une telle critique, à l'époque de l'article 10 ancien présentait une certaine valeur, elle perd aujourd'hui la presque totalité de son intérêt. Le principe de la séparation des fonctions de poursuite et d'instruction répond à un double but : celui d'assurer, par la spécialisation des magistrats, un meilleur rendement et de préserver, surtout, dans la mesure possible, les justiciables contre les actes arbitraires. L'article 10, dans ses dispositions nouvelles, ne peut plus porter une atteinte sérieuse à cette règle fondamentale de notre

(1) Voir Faustin Hélie, op. cit. n° 1208. J. G. S. Proc. crim. n° 386. Laborde, *Cours élémentaire de droit criminel,* 2e édition, n° 821. Le Poittevin, *Code d'Instruction Crim.* annote, page 167.

procédure pénale. En accordant aux Préfets, vis-à-vis des crimes et des délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, une sorte de situation privilégiée, l'article 10 amplifie la division du travail et accroît les chances de la répression. De plus, l'obligation pour les Préfets de se dessaisir, dans les vingt-quatre heures, au profit de la Justice, *supprime toute possibilité d'arbitraire.*

L'article 10 cependant, n'en demeure pas moins une *exception* au principe de la séparation des fonctions de poursuite et d'instruction par la faculté qu'il donne à la *même personne* de constater l'infraction et d'ordonner des mesures d'instruction; exception, combien minime, si l'on considère que le principe reçoit deux dérogations importantes : la pratique des enquêtes officieuses et le cas de crime flagrant.

Le Préfet, d'après la Jurisprudence, possède presque tous les pouvoirs du Juge d'instruction. Pour délimiter l'étendue de ses droits, nous allons établir les actes qui lui sont permis et ceux qui lui sont interdits.

a) Actes d'instruction préparatoire reconnus aux Préfets par la Jurisprudence

D'après la Jurisprudence, le Préfet peut procéder à des perquisitions et à des saisies, entendre des témoins, opérer des arrestations.

1° *Droit de procéder à des perquisitions et des saisies.* — Le célèbre arrêt des Chambres réunies, du 21 novembre 1853, a posé, en principe, que les Préfets ont le droit de procéder à des perquisitions et à des saisies, tant au domicile du prévenu que chez

les tiers. La Cour de Cassation ne faisait qu'entériner, par là, la pratique suivie depuis un quart de siècle par la Préfecture de Police. Les perquisitions et les saisies, d'un usage très fréquent, permettent, dans de nombreux cas, d'apporter à la Justice la certitude de la réalité de l'infraction et la découverte du délinquant, qui, sans elles, eût été impossible.

D'autres arrêts, parmi lesquels, celui du 19 janvier 1866[1] affirment, à nouveau, la légalité de ce droit. Attendu, « qu'aux termes de l'article 8, auquel « se réfère l'article 10, le Préfet de police doit recher- « cher les crimes..., que ce droit embrasse le cercle « de la Police Judiciaire, tel qu'il est tracé par « l'article 8 et qu'il a pour conséquence nécessaire le « droit de faire les *perquisitions et les saisies* indis- « pensables pour la manifestation de la vérité... »

Les Préfets sont évidemment tenus dans l'exercice de ce droit de se conformer aux règles du Code d'Instruction Criminelle; nous ne pouvons que renvoyer à l'article 76 de la Constitution du 22 Frimaire de l'An VIII, aux articles 35 à 39, 87, 88, 89, du Code d'Instruction Criminelle.

2° *Droit d'entendre des témoins.* — Bien que nous n'ayons pu trouver de jurisprudence à ce sujet, il est certain que les Préfets ont le droit de recevoir les dépositions des témoins; la pratique et la Doctrine[2] sont en ce sens. Il ne peut en être autrement : dans toute enquête de police, en effet, les officiers et agents de la police judiciaire peuvent recevoir les décla-

(1) D. P. 1867-1-505, 1re espèce.
(2) Voir Rép. pratique. Dalloz, *Inst. Crim.*, n° 266.

rations de toute personne qui possède des renseignements sur l'infraction ou sur son auteur. Les Préfets, bien que n'étant pas officiers de police judiciaire, mais détenant les droits essentiels qui appartiennent au juge d'instruction, ont la faculté, à plus forte raison, d'entendre des témoins.

Avant l'abrogation de l'ancien article 10, on discutait sur le point de savoir si le Préfet pouvait procéder, lui-même, à l'interrogatoire de l'inculpé. La Jurisprudence, dès 1872 [1], avait reconnu que les Préfets devaient se conformer aux prescriptions du Code d'Instruction Criminelle et notamment, interroger le prévenu dans les vingt-quatre heures de son arrestation. Après la promulgation de la loi du 8 décembre 1897, la Doctrine [2], presque unanime, refusa aux Préfets le droit d'interroger l'inculpé. La loi de 1897, étant relative à l'instruction préalable des crimes et des délits par le Juge d'instruction, les Préfets n'auraient pas été tenus d'observer les règles protectrices de la liberté individuelle qu'elle édicte en faveur du prévenu.

Actuellement, la solution n'est plus douteuse : l'obligation de transmettre le dossier de l'affaire, dans les vingt-quatre heures, à la Justice, ne permet plus une telle extension des pouvoirs des Préfets.

3° *Le droit d'opérer des arrestations.* — Il ne s'agit pas de l'arrestation, simple mesure de police [3], qui consiste à saisir le prévenu et à le conduire devant

(1) D. P. 1874-2-20.

(2) Voir Laborde, *op. cit.*, n° 821.

(3) Voir art. 106 du C. d'Inst. Crim. et 1 de la loi du 20 mai 1863.

le Procureur de la République ou le magistrat compétent pour le faire arrêter, mais de l'arrestation, *mesure d'instruction*, qui résulte d'un *mandat de Justice*. La Cour de Lyon, en 1872 [1] posa le principe du droit d'arrestation des Préfets, en vertu de l'article 10 : « Attendu, qu'il (le Préfet) n'a fait qu'obéir « aux devoirs de sa fonction, en ordonnant... de « rechercher et d'arrêter Haas; que le droit de faire « procéder à des arrestations est formellement établi « pour les Préfets, par l'article 10 du Code d'Instruc- « tion Criminelle... »

On sait, que les mandats de Justice se divisent en deux groupes : ceux qui ont pour but d'assurer la comparution de l'inculpé devant le Juge d'instruction et ceux qui ont pour mission de le mettre en état de détention préventive. Les Préfets peuvent décerner des mandats du premier groupe, c'est-à-dire, des *mandats de comparution et des mandats d'amener*, mais non les autres *mandats de dépôt et d'arrêt*. A l'époque de l'ancien article 10, les auteurs n'étaient pas d'accord à ce sujet [2]. Aujourd'hui, aucune controverse n'est possible et pour deux raisons :

a) L'article 120 du Code Pénal, modifié par la loi du 7 février 1933, n'autorise plus les gardiens de Maisons d'Arrêt à recevoir un prisonnier sans un ordre de l'*autorité judiciaire*, sauf au cas d'expulsion ou d'extradition d'un étranger.

b) Aux termes de l'article 94, alinéa 2, du Code d'Instruction Criminelle, le mandat d'arrêt ne peut

---

(1) D. P. 1874-2-20.

(2) Voir Laborde, *Cours élémentaire de droit criminel, op. cit.*, page 559, n° 1 et Garraud, *op. cit*, page 21.

être délivré que précédé des conclusions du Procureur de la République.

Les Préfets peuvent seulement décerner des mandats de comparution et d'amener. Ils emploieront, de préférence, le mandat d'amener, car il est assorti de la force exécutoire.

b) Actes d'instruction préparatoire interdits aux Préfets

Il nous est facile maintenant de les énumérer, connaissant l'étendue des pouvoirs d'instruction préparatoire des Préfets :

1° Le Préfet n'est pas juridiction d'instruction et ne peut rendre d'ordonnance juridictionnelle;

2° Le Préfet ne peut procéder à l'interrogatoire de l'inculpé;

3° Le Préfet ne peut lancer de commissions rogatoires;

4° Le Préfet ne peut décerner de mandats de dépôt ni d'arrêt.

Section III

Les pouvoirs de police judiciaire et d'instruction préparatoire des Préfets ne peuvent s'exercer que sous certaines conditions de fond et de forme.

LES CONDITIONS D'EXERCICE DES POUVOIRS JUDICIAIRES DES PREFETS

§ I. — Conditions de fond

Les Préfets ne peuvent agir que si deux conditions sont réalisées : *a*) Un cas d'urgence; *b*) Un crime et

un délit contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat.

a) La notion d'urgence

La notion d'urgence n'a pas été définie par l'article 10; il appartiendra aux Préfets d'en apprécier la valeur. Pour notre part, nous en rechercherons la raison d'être, pour en déterminer ensuite le sens.

1° *L'urgence : sa raison d'être.* — Lors des travaux préparatoires de l'article 10 [1], M. Delthil combattit violemment les pouvoirs judiciaires des Préfets; il soutint notamment, en toute justesse, il est vrai, qu'au cas de flagrant délit, la police a des pouvoirs étendus lui permettant d'agir immédiatement; ce à quoi, M. Boivin-Champeaux répliqua qu'il y a des cas où « *sans qu'il y ait flagrant délit,* il est néces- « saire d'agir rapidement »; c'est l'hypothèse de l'*urgence.* L'article 10, en accordant à la même personne des pouvoirs de police judiciaire et d'instruction préparatoire, permet une grande rapidité dans l'exécution des décisions. Aussi bien, son usage n'apparaît indispensable que si les mesures ordonnées exigent elles-mêmes célérité, autrement dit, s'il y a urgence. L'*obligation d'agir sans délai,* pour saisir le coupable ou recueillir les preuves de l'infraction, telle est la raison d'être de cette condition d'urgence.

2° *L'urgence : sa signification.* — Parmi les nombreuses classifications des infractions, il en est une fort importante : celle des *délits flagrants* et *non flagrants.* La condition d'urgence insérée dans

---

(1) *J. O.* 22 décembre 1934. Débats. Sénat, page 1488.

l'article 10 implique une division analogue : celle des délits, que l'on pourrait appeler « *urgents* » et des délits « *non urgents* ». Ces deux distinctions présentent un *intérêt commun :* il est utile, au cas de délit flagrant et de délit « urgent » de prévoir une procédure *simplifiée et rapide* pour qu'il soit possible, avec certitude, d'arrêter le délinquant et de recueillir les preuves de l'infraction qu'il vient de commettre.

Si le législateur, dans l'article 10, n'a pas fait appel à la notion de flagrance [1], c'est qu'il a estimé qu'elle était trop rigide. Nous n'en voulons pour meilleure preuve que le fait de n'avoir pas défini le terme « *urgence* », dans le but trop évident, de lui laisser une plus large indétermination. Pour notre part, nous pensons qu'il y a urgence, *toutes les fois où les circonstances font apparaître la nécessité d'agir rapidement pour saisir le délinquant ou recueillir les preuves de l'infraction.*

A la vérité, nous objectera-t-on, les Préfets pourront toujours *prétexter* l'urgence. Cette condition deviendra-t-elle illusoire?.. Il ne nous le semble pas. L'obligation pour les Préfets de se dessaisir dans les

---

(1) La notion de flagrance n'est pas une notion simple : il faut distinguer trois cas :

A) *Le délit flagrant proprement dit* (art. 41 du C. d'Inst. Crim.). C'est celui qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre.

B) *Le délit réputé flagrant* (art. 41 C. d'Inst. Crim.). C'est celui : 1° où le prévenu est poursuivi par la clameur publique; 2° où le prévenu est trouvé saisi d'effets, armes, instruments ou papiers faisant présumer qu'il est auteur ou complice, pourvu que ce soit dans un temps voisin de l'infraction.

C) *Cas assimilé au flagrant délit* (art. 46 du C. d'Inst. Crim.). C'est celui, où « s'agissant d'un crime ou délit, même non flagrant, commis dans l'intérieur d'une maison le chef de cette maison requerra le Procureur de la République de le constater. »

vingt-quatre heures au profit de l'autorité judiciaire, donnera à la Justice la possibilité d'exercer, dans un délai très bref, un contrôle direct sur la légalité des actes judiciaires des Préfets. Dès lors, il appartiendra à la Jurisprudence de fixer elle-même l'importance de cette condition d'urgence.

b) Un crime ou un délit contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat

Les pouvoirs conférés aux Préfets par l'article 10, ne peuvent s'exercer que vis-à-vis des crimes et des délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. Cette nouvelle disposition, selon M. Alcide Delmont, dans son rapport à la Chambre des Députés, le 7 mars 1935 [1], a pour but « d'atteindre les entre-« prises contre la défense nationale, contre le régime « et contre l'Ordre public ». Une telle interprétation nous paraît trop extensive. Toutes les infractions peuvent être considérées comme portant une atteinte directe ou indirecte à l'*Ordre Public*. La terminologie employée dans l'article 10, ne désigne, sans nul doute, qu'un nombre restreint d'infractions, celles qui, d'une façon générale, sont dirigées contre *l'existence de l'Etat*. Il n'est pas douteux que le législateur a entendu se référer au Code Pénal dont le chapitre premier (Titre I. Livre III) est intitulé « *Des crimes et des délits contre la sûreté de l'Etat* » [2].

Cependant, la nomenclature donnée par le Code Pénal est manifestement incomplète : la Section II

(1) *J. O.* Ch. des Députés. Débats, 7 mars 1935, page 876.

(2) M. Francisque Goyet, Conseiller à la Cour d'Appel de Paris se prononce en ce sens. Voir Revue *Les Lois Nouvelles*, 15 avril-1er mai 1935.

du Chapitre Premier (Titre I. Livre III) ne vise que les crimes contre la sûreté intérieure de l'Etat. Nous devrons faire appel à certaines lois postérieures qui prévoient des infractions rentrant notoirement dans la notion de la sûreté de l'Etat.

1° *Crimes et délits contre la sûreté intérieure de l'Etat.* — Nous envisagerons séparément les crimes et les délits.

a) *Crimes contre la sûreté intérieure de l'Etat* (art. 86 à 101 du C. P.). — Notons, tout d'abord, que les dispositions des art. 86 et 90 du C. P., relatives à l'attentat envers les membres de la famille impériale sont virtuellement abrogées depuis l'avénement du régime républicain. Le Président de la République et les membres de sa famille sont, en ce qui touche les attentats contre la vie ou contre la personne, protégés par le droit commun [1].

1° Attentats et complots contre la forme du Gouvernement et l'autorité présidentielle (art. 87 et 89 C. P.);

2° Attentats et complots ayant pour objet la guerre civile (art. 91 C. P.);

3° Emploi illégal de la force publique.

L'art. 92 prévoit la levée de troupes et l'enrôlement de soldats sans autorisation du pouvoir légitime; l'article 93, l'usurpation du commandement militaire; l'art. 94, l'usage de la force publique contre un enrôlement régulier;

4° Destruction par l'incendie ou l'explosion d'une mine, de propriétés de l'Etat (art. 95).

---

(1) Garraud, *op. cit.*, n° 875.

5° Crimes commis par des bandes armées (art. 96 à 101).

b) *Délits contre la sûreté intérieure de l'Etat.* — Nous pouvons citer :

1° Le délit d'offense au Président de la République (on comprend sous cette dénomination, l'outrage, la diffamation et l'injure) réprimé par l'art. 26 de la loi du 29 juillet 1881;

2° Le délit de provocation de l'article 25 de la loi du 29 juillet 1881, modifié par la loi du 12 décembre 1893 [1].

Il est constitué par toute provocation adressée à des militaires des armées de terre et de mer, dans le but de les détourner de leurs devoirs militaires et de l'obéissance qu'ils doivent à leur chef;

3° Le délit de propagande anarchiste : loi du 28 juillet 1894.

Cette loi, votée au lendemain de l'assassinat du Président Carnot par Caserio, a pour but de réprimer les provocations aux attentats anarchistes et, d'une façon générale, les propagandes révolutionnaires;

4° Le délit de publication et de reproduction de fausses nouvelles de l'art. 27 de la loi du 29 juillet 1881.

2° *Crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'Etat.* — Ils sont prévus par les articles 75 à 85 du Code Pénal, par la loi du 26 janvier 1934, abrogeant la loi du 18 avril 1886 sur l'espionnage, et par les articles 36 et 37 de la loi du 29 juillet 1881.

---

(1) Voir D. P. 1894-4-9.

1° Port d'armes contre la France (art. 75 du C. P.);

2° Trahison ou intelligences avec l'ennemi : il faut distinguer, suivant que les faits sont antérieurs ou postérieurs à l'ouverture des hostilités : la trahison, en temps de paix, est prévue par l'art. 76 du C. P.; la trahison, en temps de guerre, par les art. 77, 78 et 79);

3° Révélation d'un plan d'expédition ou du secret d'une négociation (art. 80 du C. P.);

4° Livraison à l'ennemi ou à l'étranger de plans de fortifications, arsenaux, ports ou rades (art. 81 et 82 du C. P.);

5° Délits d'espionnage « compromettant la sûreté extérieure de l'Etat » prévus et réprimés par la loi du 26 janvier 1934.

En cette matière, l'article 10 sera souvent employé : le pouvoir administratif, directement informé, pourra, dès qu'il sera averti, procéder à une arrestation immédiate ou à une saisie inopinée, sans avoir besoin, au préalable, d'en référer à l'autorité judiciaire.

6° Recel d'espions (art. 83 du C.P.);

7° Actes hostiles contre les Etats et les sujets étrangers (art. 84 et 85 du C. P.);

8° Délits d'offense et d'outrage contre les chefs d'Etat et les agents diplomatiques étrangers, prévus et réprimés par les art. 36 et 37 de la loi du 29 juillet 1881.

§ II. — Condition de forme : le délai de 24 heures

Les Préfets, d'après l'article 10 ancien, étaient tenus de communiquer à l'autorité judiciaire les documents et les pièces du dossier; mais aucun délai ne leur

était imparti. Cette absence de réglementation devait, nous l'avons constaté, permettre des arrestations et des détentions de plusieurs jours, même de plusieurs semaine, sans que la Justice en fût seulement avertie. Les partisans d'une limitation stricte de l'article 10 ont toujours demandé, avec insistance, que les Préfets soient tenus d'aviser le Procureur de la République dans le plus bref délai possible. Clemenceau, dans une circulaire du 4 août 1906 [1] leur rappelle cette prescription.

Actuellement, les Préfets agissant, en vertu de l'article 10, doivent transmettre, *dans les vingt-quatre heures,* au Procureur de la République le dossier de l'affaire [2]. Ce délai, en accusant le caractère essentiellement subsidiaire des pouvoirs judiciaires des Préfets, a pour effet d'écarter toute possibilité d'abus. Les magistrats judiciaires, saisis dans les vingt-quatre heures, pourront, en pleine indépendance, exercer leur contrôle et prendre toutes mesures utiles.

Le délai de vingt-quatre heures nous apparaît comme la meilleure garantie contre l'arbitraire du pouvoir et la sauvegarde la plus sûre de la liberté individuelle.

---

(1) Voir Bulletin du Ministère de l'Intérieur 1906, page 535. « ...si d'ailleurs, vous étiez amenés à faire usage, avec mon « autorisation, des pouvoirs que vous confère l'art. 10, avant « que le Parlement se fût prononcé à ce sujet, vous auriez à « *en aviser le Procureur de la République du ressort intéressé sans aucun délai...* »

(2) La Société Générale des Prisons, dans ses conclusions sur l'art. 10, en 1901, s'était déjà ralliée à ce délai de vingt-quatre heures. Voir Rev. Pénit. 1901, page 1174.

Section IV

LA RESPONSABILITE DES PREFETS EN MATIERE DE POLICE JUDICIAIRE

Au cas d'arrestation ou de détention illégale, au cas de non transmission du dossier de l'affaire dans les vingt-quatre heures au Procureur de la République... les Préfets peuvent engager leur responsabilité. La partie lésée a le droit d'actionner le Préfet, en dommages et intérêts, devant les tribunaux *judiciaires :* telle est la solution admise, par la jurisprudence la plus récente, terme d'une longue évolution. Nous allons envisager le principe de la responsabilité des Préfets, puis sa mise en œuvre.

§ I. — Le principe de la responsabilité des Préfets

Les actes accomplis par les Préfets, en vertu de l'article 10, ont, tout d'abord, été considérés comme présentant un caractère *administratif,* voire *gouvernemental.* Les Préfets, pour dégager leur responsabilité, lorsqu'ils avaient agi sur l'ordre du Ministre de l'Intérieur, faisaient appel à la théorie des actes de gouvernement. Par ailleurs, ils soutenaient que n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire, les Tribunaux administratifs étaient seuls compétents pour les juger. Cependant, la situation restait la même : pratiquement, les Préfets étaient irresponsables. Une célèbre affaire de saisie, bien que l'article 10 ne fut pas en cause, nous en apporte l'explication et la preuve.

Le Préfet de police, le 19 janvier 1863, sur l'ordre du Ministre de l'Intérieur, avait fait saisir un certain nombre d'exemplaires de « *l'Histoire des Princes de Condé* » dont l'auteur était le Duc d'Aumale et l'éditeur Michel Lévy [1]. Assigné devant le Tribunal civil de la Seine, en restitution des objets saisis, le Préfet de police soutint qu'il s'agissait d'un acte administratif soustrait, par sa nature, à la compétence des Tribunaux judiciaires. Puis, il invoqua le bénéfice de l'article 75 de la Constitution de l'An VIII, d'après lequel un agent du Gouvernement ne peut être poursuivi devant les Tribunaux, pour les faits relatifs à sa fonction, sans l'autorisation préalable du Conseil d'Etat. Le Tribunal de la Seine, puis la Cour de Paris admettant l'exception d'incompétence et celle tirée du défaut d'autorisation préalable déboutèrent de leur demande MM. le Duc d'Aumale et Lévy. Sur pourvoi, la Chambre des Requêtes, dans un arrêt du 15 novembre 1865, confirma la solution des premiers juges. Les demandeurs adressèrent alors une requête au Conseil d'Etat, par laquelle ils sollicitaient l'autorisation de suivre leur action : elle leur fut refusée par un décret du 31 mars 1866. MM. le Duc d'Aumale et Lévy ne se découragèrent pas. Ils demandèrent au Ministre de l'Intérieur de bien vouloir annuler la saisie qu'il avait ordonnée. Le Ministre s'y opposa. Usant de leur dernière ressource, ils formèrent un pourvoi pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Dans un arrêt du 9 mai 1867 [1], cette haute juridiction administrative déclarait que la

(1) Voir D. P. 1866-1-49.
(2) Voir D. P. 1867-3-49.

mesure prise par le Préfet de police était un acte de gouvernement, exempt de tout contrôle juridictionnel. L'Administration préfectorale triomphait ainsi des attaques dont elle était l'objet. Les Préfets, garantis par l'article 75 de la Constitution de l'An VIII et par la théorie des actes de gouvernement étaient, en pratique, *irresponsables*.

Après l'abrogation de l'article 75, par le décret-loi du 19 septembre 1870, une tendance nouvelle se dessine : les actes accomplis par les Préfets en vertu de l'article 10 revêtent un caractère judiciaire et non administratif. Pour la première fois, la compétence judiciaire a été reconnue par un arrêt de la Chambre Civile du 3 août 1874 [1]. Cette jurisprudence a été consacrée par le Tribunal des Conflits dans trois arrêts, fort importants, du 25 mars 1889 [2]. Les faits étaient les suivants : le 5 juillet 1888, le Préfet de police faisait saisir, entre les mains du Sieur Dufeuille, un certain nombre de circulaires que lui avait expédié le Comte de Paris. De son côté, le Préfet de la Savoie demandait au Receveur des Postes de Chambéry, la remise de quelques circulaires adressées aux maires et signées, Philippe, Comte de Paris, qui lui avaient été confiées par le Sieur Usannaz-Joris. Enfin, le Préfet du Loiret ordonnait la saisie des exemplaires d'un dessin, représentant le Comte de Paris à cheval, au domicile des Sieurs Michau et Lafreney. Les victimes de ces saisies se pourvurent devant les Tribunaux judiciaires. Dans chaque cas, le Conflit fut élevé. L'Administration préfectorale soutint

(1) Voir D. P. 1876-1-297. Affaire Valentin, 1re espèce.
(2) Voir D. P. 1890-3-65.

qu'il s'agissait d'actes de gouvernement. Le Tribunal des Conflits, en reconnaissant la compétence de l'autorité judiciaire, n'admit pas cette thèse : Considérant « que la saisie ne change pas de nature par ce « fait qu'elle a été ordonnée par le Ministre de « l'Intérieur dans un but politique et que la mesure «,a été approuvée par les Chambres; que ces diverses « circonstances ne sauraient lui donner le caractère « d'actes de gouvernement... » [1]. Le Préfet, lorsqu'il opère une saisie en vertu de l'article 10 , agit dans le cercle de ses attributions de police judiciaire et non en qualité de fonctionnaire administratif. S'il n'a pas la qualité d'officier de police judiciaire, c'est uniquement pour le soustraire à l'autorité des Cours et Tribunaux.

A la lumière de cette jurisprudence, nous pouvons dégager les deux conclusions suivantes :

1° Les Préfets agissant, en vertu de l'article 10, même sur l'ordre du Gouvernement, doivent être considérés comme des *Officiers de police judiciaire* et non comme des agents administratifs.

2° Les actes qu'ils accomplissent, en cette qualité, dépendent du *contentieux judiciaire* et sont soumis à son contrôle.

---

(1) Un jugement du Tribunal de la Seine, du 2 mai 1900, vient encore corroborer la jurisprudence du Tribunal des Conflits : attendu « qu'il importe peu que les actes eussent « été prescrits par le Ministre de l'Intérieur ou approuvés « par le Parlement... que les actes de saisies par lui prati- « qués (Préfet de Police) de son propre mouvement ou sur « l'ordre du Ministre de l'Intérieur, relèvent de l'*autorité « judiciaire qui est compétente pour statuer sur l'action en « responsabilité à l'occasion de ses actes.* » Voir Traité des *Délits Politiques*, par FABREGUETTES. Tome I, page 364.

§ II. — La mise en œuvre de la responsabilité des Préfets

Toute personne lésée par une mesure illégale, prise par un Préfet, dans l'exercice de ses pouvoirs judiciaires, a le droit d'intenter une action en responsabilité devant le Tribunal Judiciaire compétent, selon les formes ordinaires. Les règles spéciales qui constituent la « prise à partie » [1] ne s'appliquent, d'après la Jurisprudence [2], qu'aux Juges, aux officiers de police judiciaire et aux auxiliaires du Ministère public. Les Préfets n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire, ne peuvent être poursuivis par la voie de la prise à partie : telle est la solution admise par la Chambre des Requêtes, dans un arrêt de principe du 8 février 1876 [3]. Attendu « que le Préfet, « investi par la loi du droit de faire certains actes..., « n'est assimilé, pour cela, ni aux magistrats du « Ministère public, ni aux autres fonctionnaires de « l'ordre judiciaire, et qu'il ne peut y avoir lieu de « procéder, à son égard, par la voie exceptionnelle « de la prise à partie ».

Cette jurisprudence ne nous paraît guère admissible. N'est-il pas équitable, en effet, d'accorder aux Préfets le bénéfice de la prise à partie, puisqu'on les considère, au point de vue de la responsabilité, comme des officiers de police!..

---

(1) La « prise à partie » peut être définie une voie de recours extraordinaire accordée par la loi contre le juge qui a abusé de son droit, pour le faire condamner à des dommages et intérêts en le rendant responsable du préjudice causé.

(2) D. P. 1920-1-8.

(3) D. P. 1876-1-292, 1re espèce (Affaire Labadié).

CHAPITRE II

Le Droit de Réquisition des Préfets

SECTION I. — *Les conditions d'exercice du droit de réquisition des Préfets.*

SECTION II. — *Les effets de la réquisition préfectorale.*

Le droit de réquisition des Préfets n'a jamais soulevé, comme le droit d'action directe, d'ardentes polémiques. D'un faible intérêt pratique, il est le complément normal des attributions préfectorales. Le Préfet, chef de la police administrative, dispose de puissants moyens d'information; il est utile, pour une meilleure répression des infractions, qu'il puisse, le cas échéant, *signaler* à la Justice les crimes et les délits contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

Nous allons rechercher les conditions d'exercice de la réquisition préfectorale, puis analyser ses effets.

SECTION I

LES CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE REQUISITION DES PREFETS

Le droit de réquisition des Préfets ne peut s'exercer qu'à l'égard de certaines personnes, vis-à-vis de certaines infractions et suivant certaines formes.

a) Le droit de réquisition des Préfets : les personnes requises

Les officiers de police judiciaire d'après les termes mêmes de l'article 10, sont les seules personnes qui peuvent faire l'objet d'une réquisition du Préfet. L'Administration préfectorale, néanmoins, prétendit, en 1867, étendre abusivement le droit de réquisition. A cette époque, le Préfet de police avait adressé une réquisition au Directeur Général de l'Administration des Postes, pour qu'il prescrivit la saisie, dans les différents bureaux de poste, « d'un écrit imprimé ou « autographié de M. le Comte de Chambord... qui « lui paraissait présenter un caractère délictueux [1]. La Préfecture de police, vivement critiquée, soutint qu'elle avait agi en vertu du droit de réquisition de l'article 10. Me Gigot, avocat à la Cour de Cassation, combattit, fort justement, cette interprétation. Si le Préfet de police peut faire personellement des perquisitions et des saisies ou en charger ses agents, il ne peut requérir des personnes *étrangères* à la police judiciaire d'accomplir ces mêmes actes. En admettant une solution différente, on arriverait à cette conséquence grave, contraire à la lettre de l'article 10, que des opérations soumises au contrôle de l'autorité judiciaire s'y trouveraient soustraites.

b) Objet du droit de réquisition des Préfets

Le droit de réquisition des Préfets consiste à *prévenir* les officiers de police judiciaire compétents qu'un crime ou un délit contre la sûreté intérieure ou exté-

(1) Voir D. P. 1867-1-505. note 2.

rieure de l'Etat a été commis. Le rôle des Préfets, dans l'exercice de leur droit de réquisition, est, essentiellement, *un rôle d'informateur.*

c) Forme du droit de réquisition des Préfets

Le droit de réquisition des Préfets doit-il s'exercer *verbalement* ou *par écrit?* La Jurisprudence, ni la Doctrine, à notre connaissance, n'ont envisagé cette question. Sa solution est, cependant, aisée. Le Juge d'instruction, le Procureur de la République et les officiers de police judiciaire peuvent *requérir* [1] d'autres magistrats, d'autres officiers de police judiciaire, d'accomplir certains actes, par une ordonnance *écrite,* appelée « Commission rogatoire ». Le droit de réquisition des Préfets, apparaît, dans sa nature, identique à celui que nous venons d'envisager. Dès lors, la réquisition préfectorale ne peut, semble-t-il, s'exercer valablement que par écrit.

Section II

LES EFFETS DE LA REQUISITION PREFECTORALE

Les officiers de police judiciaire, dûment requis, doivent agir, sous leur propre responsabilité et rendre compte du résultat de leurs investigations au Procureur de la République [2]. Le Préfet, dont le rôle

(1) Voir les art. 52, 84, 90 et 103 du Code d'Inst. Crim.

(2) Une circulaire ministérielle du 2 mars 1816 vient illustrer cette règle : « Les fonctions administratives et judiciaires « doivent demeurer distinctes; les magistrats ne doivent « rendre compte, ni donner communication qu'à leurs chefs « hiérarchiques... ». Voir J. G. Inst. Crim. n° 257. Dalloz.

se borne à mentionner l'infraction, n'exerce aucun contrôle sur les actes accomplis en vertu de sa réquisition [1]. Par ailleurs, il ne peut requérir le Ministère public de poursuivre la répression du délit qui lui est déféré. C'est au Procureur de la République d'intenter l'action publique ou de s'abstenir.

Les officiers de police judiciaire, en exécution de la réquisition préfectorale, vont-ils agir selon leur propre compétence ou celle conférée aux Préfets par l'article 10? La Jurisprudence et la Doctrine ont résolu différemment ce problème. Aux termes d'un arrêt de la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation du 19 janvier 1866 [2] le Préfet de police a le droit « de faire personnellement ou de *faire faire*, « même chez des tiers, *et hors le cas de flagrant délit*, « les perquisitions auxquelles le juge d'instruction « est autorisé à procéder, aux termes des articles 87 « et 88 du Code d'Instruction Criminelle ». Ainsi, le Préfet de police communique à l'officier *sa propre compétence*, puisque, normalement, ce dernier ne pourrait agir.

La Doctrine [3], dont nous partageons le point de vue, a pris une position nettement opposée, plus conforme, semble-t-il, aux termes de l'article 10. Les Préfets peuvent « requérir les officiers de police « judiciaire, *chacun en ce qui le concerne...* », c'est-à-dire, dans la mesure de leur propre compétence. La

---

(1) Voir CARNOT, *Code d'Inst. Crim.* Tome I, page 138, 139.

(2) D. P. 1867-1-505, 1re espèce. Maurice JOLY.

(3) Voir Faustin HÉLIE, *op. cit.* Tome III, n° 1208 et GARRAUD, *Précis de droit criminel*, n° 449, page 570.

réquisition préfectorale n'a pour effet que de mettre l'officier en demeure d'agir, *dans la limite de ses attributions*. L'officier de police judiciaire requis ne peut exécuter que les actes qui lui sont permis par la loi, dans l'exercice de ses fonctions habituelles.

CONCLUSION

L'article 10, dans ses dispositions nouvelles, nous espérons l'avoir montré, concilie, d'une façon satisfaisante, l'obligation de défense de l'Etat et celle d'une bonne sauvegarde des libertés individuelles. Si l'Etat doit garantir à chacun l'exercice de ses droits et de ses libertés, il faut aussi qu'il puisse se défendre efficacement contre ceux qui l'attaquent, par des mesures promptes et énergiques. L'article 10 est, essentiellement, une arme qui répond à cette exigence. Les Préfets peuvent, en effet, au cas d'infractions contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, ordonner *immédiatement* à leurs agents de se rendre sur les lieux, de forcer les portes, si besoin est, de perquisitionner... Une telle célérité dans l'exécution des ordres reçus est, parfois — l'expérience des faits l'a montré — précieuse pour l'arrestation du coupable ou la constatation du délit.

S'il avait fallu passer par la voie normale, que de temps se serait écoulé! L'officier de police judiciaire compétent aurait dû rédiger un rapport écrit et l'envoyer au Procureur de la République. Celui-ci, après en avoir pris connaissance, aurait signé un réquisitoire introductif autorisant une information. Puis, le Juge d'instruction, régulièrement saisi, après un second examen de l'affaire, aurait délivré un mandat d'amener ou un mandat d'arrêt, un mandat

de perquisition ou de saisie. L'article 10, en permettant d'écourter cette procédure accroît sensiblement les chances de la répression.

En définitive, l'article 10 n'est ni une anomalie, ni un anachronisme désuet. Par les pouvoirs étendus de police judiciaire qu'il confère à des agents supérieurs de l'Administration, il peut servir utilement l'œuvre de la Justice, sans empiéter sur son domaine propre, qui est, avant tout, le pouvoir de juger.

Vu,
Le Président de la Thèse :
P. BOUZAT.

Vu,
Le Doyen :
J. THÉLOHAN.

Vu *et permis d'imprimer,*
Rennes, le 23 Décembre 1936.

Le Recteur de l'Académie de Rennes :
DAVY.

BIBLIOGRAPHIE

I

AUTEURS

AMELINE. — *Ce qu'il faut connaître de la Police et de ses mystères.* Paris, Boivin et Cie, 1926.

ARMAND. — *La loi du 7 février* 1933 *sur les garanties de la liberté individuelle.* Sirey, 1934.

BOYER. — *La liberté individuelle sous l'Ancien Régime.* Sirey, 1933.

BRÈTHE DE LA GRESSAYE. — *La liberté individuelle et le procès criminel.* Sirey, 1933.

CARNOT. — *Code d'Instruction Criminelle,* tome I.

CAULLET. — *Cours de Police administrative et judiciaire.* Paris, Rousseau et Cie, 1930.

CHASSAIGNE. — *Des lettres de cachet sous l'Ancien Régime.* Thèse, 1903.

FAUSTIN HÉLIE. — *Traité d'Instruction Criminelle,* tome III, 1866-67.

GARRAUD. — *Traité d'Instruction Criminelle,* tome II, 1929.

GARRAUD et LABORDE-LACOSTE. — *Précis de droit pénal.* Sirey, 1933.

GOYET (Francisque). — *Précis de droit pénal spécial.* Sirey, 1933.

LE POITTEVIN. — *Code d'Instruction Criminelle annoté.*

MARIZIS. — *Les pouvoirs judiciaires des Préfets et l'article* 10 *du Code d'Instruction Criminelle.* Thèse, 1914.

PETIT. — *Les Préfets et le Code d'Instruction Criminelle* (*art.* 10). Thèse, 1903.

VERNET. — *Les arrestations. Les perquisitions et le projet de la loi adopté par le Sénat en* 1922. Thèse, 1924.

II

REVUES ET PERIODIQUES

Bulletin de la Société d'Etudes législatives. Année 1927.

Collection des « Juris classeur ». Instruction Criminelle. Article 10.

Revue Critique de législation et de jurisprudence.

1° Année 1903-1904. Voir l'article de R. Rougier : *La liberté individuelle et les pouvoirs judiciaires de l'administration.*

2° Année 1935 (août, septembre, octobre). Voir l'article de P. Cuche sur la loi du 25 mars 1935.

Revue des Deux Mondes. Année 1903. Voir l'article de Picot : *La protection des libertés individuelles.*

Revue Pénitentiaire. Années 1901, 1909, 1906.

Revue « Les lois nouvelles ». Numéro du 15 avril-1er mai 1935.

DOCUMENTS-ANNEXES (1)

ANNEXE I

Formules de Réquisitions prises en vertu de l'article 10 ancien

A

Nous, Préfet du Rhône...
Vu l'art. 10 du Code d'Instruction Criminelle,
Vu l'art. 813 du Règlement général des Postes,
Vu les renseignements confidentiels recueillis sur le nommé ...
Prions et requérons Monsieur le Receveur des Postes à..... de bien vouloir communiquer, pour contrôle, à M. le Chef de la Sûreté de Lyon, toute correspondance que le sus-nommé pourrait expédier ou recevoir à son adresse.

Fait à Lyon, le

Le Préfet [2]

B

Vu les renseignements à nous parvenus, desquels il résulte que l'imprimerie....., à....., tire des exemplaires d'une lettre aux maires des communes de France, datées de....., le....., et signées..... ; en vertu de

(1)Nous avons groupé, dans les pages qui suivent, quelques formules de réquisition de l'article 10 ancien et nouveau, ainsi que les travaux préparatoires des lois du 7 février 1933 et 25 mars 1935.

(2) Cette réquisition, couramment employée en matière de saisie de lettres, nous a été communiquée par le Service de la Sûreté de la Préfecture du Rhône.

l'article 10 du Code d'Instruction Criminelle, mandons et ordonnons à M. X..., commissaire de police au contrôle général, de se transporter au domicile de M. X..., et partout où besoin sera, à l'effet d'y rechercher et saisir tous papiers, correspondances, brochures et généralement tous objets susceptibles d'examen qui seront envoyés à la Préfecture de Police ; mandons et ordonnons à tous agents de la force publique de prêter main-forte pour l'exécution du présent mandat. Le procès-verbal qui sera dressé de cette opération, nous sera transmis sans délai, avec les objets saisis placés sous scellés [1].

C

Nous, préfet de police,

Vu les renseignements à nous parvenus, desquels il résulte qu'un groupement constitué sous le nom de « Ligue antisémitique » fonctionne en violation de l'article 291 du Code Pénal.

En vertu de l'article 10 du Code d'Instruction criminelle. Mandons et ordonnons à....., commissaire de police, de se transporter au domicile de.....

Et partout où besoin sera à l'effet d'y rechercher et saisir tous papiers, lettres, correspondances, brochures, armes et munitions de guerre et généralement tous objets susceptibles d'examen qui seront envoyés à la Préfecture de Police.

Mandons et ordonnons à tous agents de la force publique de prêter main-forte pour l'exécution du présent mandat.

Le procès-verbal qui sera dressé de cette opération nous sera transmis sans délai avec les objets saisis placés sous scellés [2].

Fait à Paris, le.....

Le Préfet de Police.....

(1) Voir D. P. 1890-3-66, 1re espèce.

(2) Ce mandat a été délivré par M. Blanc, préfet de police, le 25 février 1899, en vue d'opérer des perquisitions chez les membres de la Ligue des Patriotes.

ANNEXE II

Nous, Préfet du Rhône, Officier de la Légion d'Honneur,

Vu l'article 10 du Code d'Instruction Criminelle, tel qu'il a été rétabli par l'article 6 de la loi du 25 mars 1935,

Vu la loi du 10 janvier 1936,

Vu le décret du 13 février 1936.

Prions et requérons,

M. X..., Commissaire de Police, chef de la Sûreté, officier de police judiciaire, à l'effet de se transporter le mardi 18 février 1936, à 9 heures, 26, place Bellecour, au siège des Associations ci-après désignées : Action Française, Camelots du Roi, Etudiants et Etudiantes d'Action Française et des filiales de ces associations, aux fins d'exécution des dispositions qui sont la conséquence immédiate de la dissolution prononcée contre ces groupements, à savoir :

1° Signifier le décret de dissolution susvisé du 13 février;

2° Saisir ou confisquer les uniformes, insignes, emblèmes, ainsi que toutes armes et tout matériel utilisé par les dites associations ;

3° Dénombrer tous les locaux occupés par les dites associations et en identifier les propriétaires ;

4° Dresser inventaires des biens mobiliers et immobiliers des mêmes associations ;

et procéder à toutes constatation utiles, en vue de l'application de la loi du 10 janvier 1936 et du décret du 13 février suivant.

Fait à Lyon, le 17 février 1936.

Le Préfet.....

ANNEXE III

Travaux préparatoires et vote des lois du 7 février 1933 et 25 mars 1935

A

Loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle (J. O. du 9 février 1933)

Dépôt à la Chambre d'une proposition de loi de M. Paul Meunier, le 13 novembre 1918 (Doc. parl. n° 5213, *J. O.*, page 1813).

Rapport de M. Paul Meunier, le 27 novembre 1918 (Doc. parl., n° 5318, *J. O.*, page 2145). Discussion : séance du 16 juillet 1919.

Transmission au Sénat le 22 juillet 1919 (Doc. parl. n° 353, *J. O.*, page 460).

Rapport de M. Busson-Billaut, le 14 avril 1921 (Doc. parl. n° 256, *J. O.*, page 586).

Rapport supplémentaire de M. Guillaume Poulle, le 28 mars 1922 (Doc. parl. n° 242, *J. O.*, page 337). Discussion : séance du 22 juin 1922.

Retour à la Chambre le 27 juin 1922 (Doc. parl. n° 4572, *J. O.*, page 1235.

Nouvelle transmission à la Chambre (13e législature, le 4 juin 1924 (Doc. parl. n° 46, *J. O.*, page 897).

Nouvelle transmission à la Chambre (15e législature, le 7 juin 1932 (Doc. parl. n° 25).

Rapport de M. Louis Rolland, le 24 juin 1932 (Doc. parl. n° 248, *J. O.*, page 867). Discussion : séance du 30 décembre 1932.

B

Loi du 25 *mars* 1935, *modifiant les articles* 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 126, 135, 39, 87, 89 *et* 90 *du Code d'Instruction criminelle et rétablissant les articles* 421 *et* 10 *du même Code* (J. O. *du* 26 *mars* 1935).

Dépôt au Sénat d'un projet de loi, le 15 mai 1934 (Doc. parl. n° 283, *J. O.*, page 660).

Rapport de M. Boivin-Champeaux, le 4 décembre 1934 (Doc. parl. n° 606, *J. O.*, page 886). Discussion : séance du 21 décembre 1934.

Dépôt à la Chambre, le 10 janvier 1935 (Doc. parl. n° 4429).

Rapport supplémentaire de M. Alcide Delmont, le 22 février 1935 (Doc. parl. n° 4787). Discussion : séance du 7 mars 1935.

Retour au Sénat le 12 mars 1935 (Doc. parl. n° 249).

Rapport de M. Boivin-Champeaux, le 19 mars 1935 (Doc. parl. n° 281). Discussion : séance du 21 mars 1935.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 11

PREMIÈRE PARTIE

Justification des pouvoirs judiciaires des Préfets

CHAPITRE PREMIER

FONDEMENT DES POUVOIRS JUDICIAIRES DES PRÉFETS

PAGES

SECTION I. — *La nécessité de l'article 10* 15
§ I. — Les services rendus par l'emploi de l'article 10 15
§ II. — Les conséquences de l'abrogation de l'article 10 18
SECTION II. — *La légitimité de l'action préfectorale en matière de police judiciaire* 21
§ I. — Les pouvoirs de police judiciaire des Préfets et leurs attributions de Police Générale 21
§ II. — Les pouvoirs de police judiciaire des Préfets et le principe de la séparation des pouvoirs 23
CONCLUSION 25

CHAPITRE II

LA LIMITATION DES POUVOIRS JUDICIAIRES DES PRÉFETS

SECTION I. — *Usage abusif de l'article 10* 27
§ I. — Usage abusif de l'article 10 par le Préfet de Police 27
§ II. — Usage abusif de l'article 10, en Province 28
SECTION II. — *Les limitations apportées à l'exercice des pouvoirs judiciaires des Préfets* 29
§ I. — Nécessité de limiter strictement les pouvoirs judiciaires des Préfets 29
§ II. — Les solutions anciennes 30
§ III. — La solution actuelle 34
CONCLUSION 37

DEUXIÈME PARTIE

Etude analytique des pouvoirs de police judiciaire et d'instruction préparatoire des Préfets

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT D'ACTION DIRECTE DES PRÉFETS

SECTION I. — *Les caractères des pouvoirs judiciaires des Préfets* 42

PAGES

§ I. — Caractère personnel des pouvoirs judiciaires des Préfets 43
a) Caractère personnel des pouvoirs conférés par l'article 10 aux Préfets des départements 43
b) Le droit de délégation du Préfet de Police.. 43
§ II. — Caractère subsidiaire des pouvoirs judiciaires des Préfets 46

SECTION II. — *L'étendue des pouvoirs judiciaires des Préfets* 48
§ I. — Les pouvoirs de police judiciaire des Préfets 50
a) Situation des Préfets parmi les Officiers de police judiciaire et ses conséquences..... 51
b) Domaine respectif de la Police judiciaire et de la Police administrative 53
c) Attributions de police judiciaire des Préfets 59
§ II. — Les pouvoirs d'instruction préparatoire des Préfets 60
a) Actes d'instruction préparatoire reconnus aux Préfets par la Jurisprudence..... 61
b) Actes d'instruction préparatoire interdits aux Préfets 65

SECTION III. — *Les conditions d'exercice des pouvoirs judiciaires des Préfets* 65
§ I. — Conditions de fond..... 65
a) La notion d'urgence 66
b) Un crime ou un délit contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat..... 68
§ II. — Condition de forme : le délai de vingt-quatre heures 71

SECTION IV. — *La responsabilité des Préfets en matière de Police Judiciaire* 73
§ I. — Le principe de la responsabilité des Préfets 73
§ II. — La mise en œuvre de la responsabilité des Préfets 77

CHAPITRE II

LE DROIT DE RÉQUISITION DES PRÉFETS

SECTION I. — *Les conditions d'exercice du droit de réquisition des Préfets* 79
SECTION II. — *Les effets de la réquisition préfectorale* 81
CONCLUSION 85
BIBLIOGRAPHIE 87
DOCUMENTS ANNEXES 89